



De l'aménagement du territoire au réaménagement des terrains de l'État : Politiques et projets de reconversion urbaine du domaine ferroviaire en France et en Italie

Félix Adisson

► To cite this version:

Félix Adisson. De l'aménagement du territoire au réaménagement des terrains de l'État : Politiques et projets de reconversion urbaine du domaine ferroviaire en France et en Italie. Sociologie. Université Paris-Est; Politecnico di Milano, 2015. Français. NNT : . tel-01285072

HAL Id: tel-01285072

<https://theses.hal.science/tel-01285072>

Submitted on 9 Mar 2016

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



UNIVERSITÉ —
— PARIS-EST

Politecnico di Milano, Scuola di dottorato del Politecnico di Milano
Dipartimento di Architettura e Studi Urbani, dottorato in Governo e Progetto del Territorio

—
Université Paris-Est, Ecole doctorale Ville, Transports et Territoires
Laboratoire Techniques, Territoires et Sociétés, doctorat en aménagement de l'espace et urbanisme

De l'aménagement du territoire au réaménagement des terrains de l'État :

Politiques et projets de reconversion urbaine du domaine ferroviaire en France et en Italie

Félix Adisson

Thèse codirigée par Olivier Coutard et Paola Pucci
Soutenue publiquement à l'École des Ponts ParisTech le 18 novembre 2015

Jury :

Fabrice Bardet, Directeur de recherche, ENTPE (RIVES) (Rapporteur)
Luigi Bobbio, Professore ordinario en retraite, Università degli studi di Torino
Olivier Coutard, Directeur de recherche, CNRS (LATTS) (Directeur de thèse)
Jean Debrie, Professeur des universités, Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne (Président du jury)
Paola Pucci, Professore associato, Politecnico di Milano (Directrice de thèse)
Serena Vicari, Professore associato, Università degli studi di Milano Bicocca (Rapporteur)

Résumé

Casernes, ports, hôpitaux, prisons, ou encore sites ferroviaires font l'objet de nombreux projets de reconversion dans les villes européennes. Une part substantielle du renouvellement urbain s'effectue ainsi sur des 'terrains de l'État'. Cette thèse contribue à expliquer ces restructurations urbaines qui participent également des recompositions de l'État, dans sa dimension matérielle. Elle interroge les raisons et les modalités de la réorganisation de la présence d'un type d'opérateur national, les entreprises ferroviaires, dans l'espace urbain. L'enquête comparative menée sur deux pays (Italie et France) et quatre villes (Milan, Bolzano, Paris et Nantes) identifie deux principaux facteurs explicatifs. D'une part, les gouvernements urbains mettent en cause les modes d'occupation de l'espace urbain par le réseau ferroviaire depuis les années 1970, dans le contexte de leur intervention croissante dans l'aménagement. D'autre part, des logiques et des compétences immobilières se développent au sein des firmes publiques de flux depuis le début des années 1990, dans le contexte de leur autonomisation comptable et de pressions financières accrues. La réorganisation du pouvoir logistique (la capacité à organiser les flux de choses et de personnes) de ce secteur dans les villes s'explique dès lors par l'ajustement des trois 'conceptions' dominantes des raisons de la reconversion des sites ferroviaires, à savoir : immobilière, urbanistique et industrielle. Cet ajustement s'opère dans des projets d'aménagement et s'effectue différemment en Italie et en France. En Italie, le cadre institutionnel plus lâche qui entoure la cession du domaine ferroviaire donne lieu à des accords différenciés entre opérateurs et gouvernements urbains selon les villes, contrairement au cas français où processus et résultats sont plus homogènes d'une ville à l'autre. Par rapport aux approches existantes sur les relations entre villes et État, le double déplacement proposé dans cette thèse, vers les opérateurs et vers la dimension matérielle de l'État, éclaire de nouvelles relations entre recompositions de l'État et restructurations urbaines.

Mots clés : État, réseau ferroviaire, pouvoir logistique, projet urbain, France, Italie.

Riassunto

Casermes, porti, ospedali, carceri e siti ferroviari sono all'origine di numerosi progetti di trasformazione urbana nelle città europee. Una parte significativa della rigenerazione urbana si svolge, infatti, su 'terreni di Stato'. La tesi si pone l'obiettivo di spiegare tali mutazioni dello spazio urbano, che contribuiscono anche alla riconfigurare la dimensione materiale dello Stato. Questa ricerca s'interroga più precisamente sulle cause e sulle modalità della riorganizzazione di un operatore nazionale, le imprese ferroviarie, nello spazio urbano. L'indagine comparativa condotta in due paesi (Italia e Francia) e quattro città (Milano, Bolzano, Parigi e Nantes) permette di identificare due principali fattori esplicativi. Da un lato, i governi locali tendono a mettere in discussione, dagli anni '70 e nell'ambito di un crescente intervento strategico nella gestione delle trasformazioni urbane, l'occupazione estensiva delle zone centrali e periferiche da parte della rete ferroviaria. Dall'altro, le imprese pubbliche di trasporto sviluppano dall'interno nuove logiche e competenze immobiliari, nel contesto di più generali processi di autonomizzazione contabile e di riduzione delle risorse che le toccano dagli anni '90. La riorganizzazione del 'potere logistico' (la capacità ad organizzare i flussi di persone e di cose)

del settore ferroviario nelle città è dunque spiegata dagli aggiustamenti tra tre diverse accezioni dominanti della riconversione degli scali ferroviari: immobiliare, urbanistica, industriale. Tali aggiustamenti avvengono nei progetti di trasformazione urbana e si svolgono diversamente in Francia e in Italia. In Italia, il quadro istituzionale più labile che regge l'alienazione del demanio ferroviario permette la realizzazione di accordi differenziati, a seconda della città, tra operatori dello Stato e governi locali, mentre in Francia processi e risultati sono più omogenei da una città all'altra. Rispetto ai consueti approcci sulle relazioni fra stato e città, la tesi propone un duplice spostamento analitico – verso gli operatori e sulla dimensione materiale dello Stato – che permette di analizzare nuove relazioni fra trasformazione dello Stato e ristrutturazioni urbane.

Parole chiave: Stato, rete ferroviaria, potere logistico, progetto di trasformazione urbana, Francia, Italia.

Abstract

Barracks, ports, hospitals, prisons, railway sites are earmarked for many redevelopment projects in European cities. A substantial part of urban regeneration therefore occurs on 'State places'. This research contributes to explain such an urban restructuring process that reshapes the material base of the State. It questions the reasons and the modalities of the reorganisation of a specific sector, railway firms, in urban areas. The comparative enquiry carried out two countries (Italy and France) and four cities (Milan, Bolzano Paris and Nantes) distinguishes two main factors. On the one hand, urban governments question the way the railway network has occupied central and pericentral urban areas since the 1970s, in relation to their increasing strategic power in urban development. On the other hand, real estate logics and skills have expanded within theses publicly owned firms since the beginning of the 1990s, due to their greater accounting autonomy and their need to face a rising financial pressure. Since then, the reorganisation of the logistical power (i.e. the capacity to order the flows of things and people) of this sector in cities is explained by the adjustment of three main 'conceptions' regarding the motives for the redevelopment of urban railway sites: real estate, urban planning, and industrial. This adjustment is carried out through urban redevelopment projects and follows different paths in Italy and France. In Italy, the loose institutional frame regarding railway land handover generates differentiated agreements between operators and urban governments whereas in France processes and outcomes are more homogeneous from one city to another. The double shift from conventional approaches – toward the operator and the material base of the State – sheds light on new relationships between State and urban restructuring.

Keywords: state, railway network, logistical power, urban development project, France, Italy.

Remerciements

Cette thèse a constitué une conversion. Formé à des disciplines prescriptives, l'architecture et l'urbanisme, je me suis orienté vers l'approche compréhensive, critique et réflexive des sciences sociales en la réalisant. Beaucoup de personnes m'ont accompagné dans ce cheminement, et je tiens à les remercier au moment d'en terminer une étape importante.

Je souhaite tout d'abord et tout particulièrement exprimer ma gratitude à mes directeurs de thèse, Olivier Coutard et Paola Pucci pour leur ouverture intellectuelle doublée de leurs qualités scientifiques. Ils m'ont apporté leur confiance dès le début de cette aventure et leur bienveillance jusqu'à son terme. Je voudrais associer Ludovic Halbert à mes directeurs de thèse parce qu'il a joué un rôle central dans les orientations et les améliorations de ce travail.

Je tiens ensuite à remercier les membres du jury, Fabrice Bardet, Luigi Bobbio, Jean Debie et Serena Vicari qui ont accepté de lire et de commenter mon travail.

La cotutelle de thèse m'a inséré dans deux collectifs de travail. Forts différents l'un de l'autre, ils m'ont apporté beaucoup d'enseignements, sur les plans scientifique et humain. Au Dipartimento di Architettura e Studi Urbani, je voudrais remercier la directrice du cours de doctorat de Governo e Progetto del Territorio, Rossella Salerno, et les autres membres du Collegio docenti. Gabriele Pasqui et Luca Gaeta m'ont donné des conseils avisés sur mon travail et sur Milan. Marina Bonaventura a toujours su trouver des solutions au casse-tête administratif que représente une thèse en cotutelle. Je leur en suis tous trois très reconnaissant. J'ai partagé de très bons moments avec les doctorants du cours de Governo e Progetto del Territorio. Mes pensées vont en particulier à Aldo, Guido et Linda. De grandes amitiés sont nées au *Poli* avec Federico, Maddalena, Gloria. C'est là aussi que j'ai rencontré Francesca Artioli qui m'a devancé dans l'enquête sur la présence de l'État dans les villes françaises et italiennes. Elle a depuis été une guide précieuse, jusque dans ses relectures.

Le Laboratoire Techniques, Territoires et Sociétés est un extraordinaire lieu de formation à la recherche. C'est aussi un groupe de travail très chaleureux. Je tiens à remercier toute l'équipe administrative pour les innombrables échanges que nous avons eu et qui ont chacun contribué à la réalisation de ce travail. Les chercheurs du LATTS ont toujours été disponibles pour répondre à mes questions quand je tapais à leur porte. Ils m'ont aussi offert de belles opportunités d'enseignement et de publication, auxquelles je regrette de ne pas toujours avoir pu répondre positivement. Enfin, mes camarades doctorants annoncent de beaux jours à la recherche urbaine : Sylvère, Hortense, Florent, Francesca, Pauline, Lucie, Jérémie, Rémi, Morgan, Daniel, Pierre... et tous les autres ! Parmi eux, Antoine Guironnet a

joué un rôle particulier. Nous avons discuté chaque parcelle de cette thèse et ses relectures « serrées » ont permis beaucoup d'éclaircissements. Antoine, un grand merci.

D'autres lecteurs ont pris le temps de commenter des textes intermédiaires ou des chapitres de cette thèse : Nadia Arab, François-Mathieu Poupeau, Kostantinos Chatzis, David Guéranger et Lucie Gerber ont grandement contribué à améliorer ce travail.

Deux autres doctorants, Etienne Riot et Juliette Maulat, ont travaillé sur des sujets voisins, au même moment. Nous avons démontré que la coopération vaut mieux que la concurrence (fût-elle ferroviaire !). Trois chercheurs, François Cusin, Laurent Devisme et Roberto Camagni, impliqués de près ou de loin dans les projets d'aménagements étudiés, ont bien voulu répondre à mes questions. Deux 'acteurs outillés', Peter Morello et Claude Laviolle, m'ont beaucoup aidé en m'ouvrant leur mémoire et me consacrant du temps. Qu'ils en soient tous sincèrement remerciés.

Sandra Duchatel a dessiné les cartes de situation et John Crisp a traduit le *summary* dans un temps record. Merci d'avoir mis vos compétences à ma disposition !

Ressources matter. Le Politecnico di Milano, via le Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca m'a attribué un financement de thèse. J'ai également bénéficié de la bourse de cotutelle de l'Université Paris-Est pour mes allers-retours entre Paris et Milan. La bourse de recherche de l'association Rails et Histoire est plus qu'une bourse puisqu'elle m'a permis d'échanger sur mon travail avec Karen Bowie et Marie-Noëlle Polino, toujours très encourageantes. Enfin, l'IFRIS a rendu possible mon bref (mais intense !) séjour au Manchester Architecture Research Centre. J'en profite pour remercier son équipe de recherche ainsi que Federico Cugurullo pour leur accueil.

Je n'oublie pas mes étudiants-enquêteurs de l'Université Paris-Est à Marne-la-Vallée.

Je n'oublie pas non plus mes amis, toulousains, parisiens, italiens et brésiliens avec qui j'aurai maintenant plus de temps à partager.

Enfin, la présence (même à distance !) de mon frère, mon père et ma mère est toujours aussi précieuse. Ma mère a eu la patience de se *replonger* dans la *relecture* d'une thèse.

Leidiana, *minha cearense*, m'a apporté un indéfectible soutien. Sans elle, je ne serais pas arrivé au terme de cette aventure. D'autres vont maintenant commencer !

Table des matières

Introduction générale	19
La reconversion des terrains de l'État : un impensé des théories urbaines	21
<i>L'explication par l'action collective urbaine</i>	<i>22</i>
<i>L'explication par le changement de régime d'accumulation du capital</i>	<i>25</i>
<i>L'explication par les transformations des filières de production urbaine</i>	<i>28</i>
Recompositions de l'État, restructurations de ses opérateurs et transformations urbaines : des relations à établir	32
<i>Recompositions de l'État et transformations urbaines</i>	<i>33</i>
<i>Recompositions de l'État et réformes de ses opérateurs</i>	<i>39</i>
<i>Réformes des opérateurs et transformations urbaines</i>	<i>43</i>
La base matérielle du pouvoir logistique de l'État	48
La transformation du pouvoir logistique de l'État dans les villes	52
<i>Les terrains de l'État, bases du pouvoir logistique des opérateurs</i>	<i>52</i>
<i>Hypothèses de recherche</i>	<i>54</i>
Méthodologie	59
<i>Une approche comparative pour une théorisation de moyenne portée</i>	<i>59</i>
<i>Approche des processus de déménagement de l'opérateur ferroviaire et du réaménagement de ses terrains</i>	<i>71</i>
<i>Exercice réflexif sur les sources orales et écrites de l'enquête</i>	<i>76</i>
<i>Plan de la thèse</i>	<i>82</i>

Première partie : De l'Étatisation à la mise en cause de la présence ferroviaire dans les villes85

Chapitre 1. L'étatisation des terrains ferroviaires87

Introduction	87
1.1. La territorialisation du projet spatial d'un réseau ferré national en France et en Italie (1830-1900)	90
1.1.1. « L'État est un grand domaine » : le réseau ferré comme moyen d'intégrer les villes au territoire national	90
1.1.2. Un domaine public pour soutenir le projet spatial de l'État	97
1.1.3. Un assemblage de ressources hétérogènes pour installer le chemin de fer dans les villes	101
1.2. La nationalisation des étoiles ferroviaires (1900-1950)	119
1.2.1. La concentration des patrimoines immobiliers ferroviaires lors des nationalisations des chemins de fer	119

1.2.2. La « mise en administration » des étoiles ferroviaires.....	123
Conclusion.....	135
Chapitre 2. Le problème 'urbanistique' des modes d'occupation ferroviaire des espaces urbains	139
Introduction	139
2.1. Prise de contrôle de la reconversion des sites ferroviaires par la municipalité parisienne.....	143
2.1.1. Du modernisme préfectoral à l'architecture d'accompagnement municipale.....	143
2.1.2. L'insertion des sites ferroviaires dans le régime urbain parisien	145
2.2. Structuration de la gouvernance urbaine et questionnement de la présence ferroviaire sur l'Ile de Nantes	157
2.2.1. De l'État aménageur au gouvernement métropolitain de l'urbanisme.....	157
2.2.2. Une problématisation de la présence ferroviaire à travers le projet urbain de l'Ile de Nantes.....	159
2.3. L'ingouvernabilité de la reconversion des sites ferroviaires milanais	165
2.3.1. Du système des partis au gouvernement managérial	166
2.3.2. Décentrement, coordination urbanisme-transport et gisements fonciers : les Scali objets de politiques urbaines changeantes	169
2.4. Une mise en cause continue de l'Areale de Bolzano restée sans effets	178
2.4.1. Le Haut Adige : entre modèle de planification et tensions intergouvernementales	178
2.4.2. Le blocage du déménagement ferroviaire par le système institutionnel.....	182
Conclusion.....	189
Conclusion de la première partie	195
Deuxième partie : L'émergence de la question immobilière chez un opérateur de l'État.....	197
Chapitre 3. La 'mise en actif' des réseaux ferroviaires	199
Introduction	199
3.1. Les patrimoines ferroviaires comme variables d'ajustement des réformes du secteur	201
3.1.1. Des régimes domaniaux similaires en France et en Italie jusqu'au milieu des années 1980	203
3.1.2. En Italie, la sortie du patrimoine ferroviaire du domaine public renforce le pouvoir des FS.....	205
3.1.3. En France, le transfert du patrimoine à un organisme de défaisance pour se défaire de la dette ferroviaire	208
3.2. La quantification des patrimoines ferroviaires : inventaire et monétisation	210

3.2.1. La double « épreuve » de la valorisation des biens des Ferrovie dello Stato.....	212
3.2.2. La séparation « passionnelle » des biens ferroviaires entre RFF et la SNCF	215
Conclusion.....	223

Chapitre 4. La structuration des activités immobilières de firmes publiques de

flux.....	227
Introduction	227
4.1. SNCF : vers une direction immobilière ordinaire et ordonnatrice.....	231
4.1.1. Les anciens des villes nouvelles, pionniers de la cause immobilière à la SNCF.....	231
4.1.2. Les challengeurs venus du siège imposent une approche gestionnaire du patrimoine ferroviaire	237
4.1.3. Idéal et concessions d'une direction immobilière « pure et dure ».....	240
4.2. RFF : entre volonté d'aménager le territoire et contraintes financières et gestionnaires	250
4.2.1. Des transfuges du monde de l'aménagement pour interagir avec les collectivités territoriales	250
4.2.2. Des activités patrimoniales régionalisées, mais contrôlées à distance.....	256
4.2.3. L'externalisation de la gestion de la masse immobilière	261
4.3. FS : des ambitions déçues de l'aménagement urbain à la pratique active de l'allocation d'actifs	265
4.3.1. La plus grande opération immobilière depuis l'unité italienne	266
4.3.2. La filialisation des activités immobilières par modèle d'affaires	272
4.3.3. Des actifs au service des logiques comptables, fonctionnelles et immobilières du groupe.....	278
Conclusion.....	286

Chapitre 5. L'État peut-il encore avoir un projet pour ses terrains ?..... 291

Introduction	291
5.1. Une politique immobilière de l'État conforme aux principes du New Public Management	294
5.2. La SOVAFIM : confisquer le patrimoine ferroviaire pour expérimenter la nouvelle politique immobilière de l'État.....	296
5.3. Le Programme de mobilisation du foncier public : centraliser des initiatives urbaines pour produire une politique nationale du logement	301
5.3.1. Une doctrine propre aux ministères aménageurs pour le réemploi des terrains de l'État	301
5.3.2. Influencer la programmation et centraliser l'information sur les terrains de l'État	302
5.3.3. La reprise du Programme dans la loi Duflot 1 : « coup de chaud » au centre et « alimentation continue » sur le terrain	309
5.4. Le programme Porti e Stazioni : soutien du ministère des Infrastructures à la coordination des acteurs urbains et infrastructurels	314

5.4.1. Des « programmes d'aire » aux « nœuds de l'armature du pays »	314
5.4.2. Soutenir et fédérer les relations entre secteurs et territoires.....	316
5.4.3. Des périmètres de compétence inchangés.....	320
Conclusion.....	323
Conclusion de la deuxième partie	327
 Troisième partie : Déménager un réseau de l'État dans les villes ...	331
 Chapitre 6. Enquête dans les scènes de négociation de la reconversion des terrains ferroviaires	333
Introduction	333
6.1. Les limites de la prise en charge municipale du réaménagement des Batignolles....	336
6.1.1. Le régime urbain parisien débordé par l'enjeu olympique (2000-2005)	336
6.1.2. La prise en charge de l'aménagement urbain par la municipalité à l'est, l'État au nord et la SNCF à l'ouest.....	339
6.2. Des terrains de l'État support du projet métropolitain nantais	345
6.2.1. Imposition des enjeux ferroviaires.....	345
6.2.2. Activation des scènes ferroviaires et foncières.....	347
6.3. Coups de théâtre à la table des négociations milanaise.....	352
6.3.1. Les ajustements du principe de territorialisation des plus-values foncières.....	353
6.3.2. Contestation des arrangements antérieurs par le nouvel exécutif municipal.....	360
6.4. Les terrains du réseau national saisis par la Province autonome de Bolzano.....	362
6.4.1. Le débordement de la scène de négociation par la société civile.....	363
6.4.2. La récupération du leadership par la Province.....	366
Conclusion.....	371
 Chapitre 7. Acteurs et conceptions de la reconversion des sites ferroviaires ...	377
Introduction	377
7.1. Pluralité des prises de position dans les scènes de négociation fermées	379
7.1.1. Les entités immobilières des firmes de flux : intermédiaires en France, rentières en Italie.....	379
7.1.2. Les gouvernements urbains : prise en charge des transformations en France, gestion des processus en Italie	383
7.1.3. Les régions : nouveaux porte-paroles des intérêts ferroviaires	393
7.1.4. L'État central et déconcentré : omniprésence en France, absence en Italie.....	396
7.1.5. Intérêts économiques, groupes professionnels et société civile : des attentes prévenues en France et exprimées en Italie	401

7.2. Les conceptions industrielle, immobilière et urbanistique de la reconversion des terrains ferroviaires.....	405
7.2.1. <i>Stylisation des conceptions</i>	405
7.2.2. <i>Les accords interinstitutionnels ou la reconnaissance des conceptions dominantes</i>	412
7.2.3. <i>Des acteurs outillés pour articuler les conceptions dominantes</i>	415
Conclusion.....	423

Chapitre 8. Les métrologies de la valeur : vers la capitalisation des terrains

ferroviaires	427
Introduction	427
8.1. La formule des Batignolles	432
8.2. Vers de pures relations de propriété à Nantes	443
8.3. L'impossible construction de la valeur des <i>Scali</i>	453
8.4. L'épreuve financière de la reconversion de l'Areale : un moyen d'attirer les investisseurs	460
Conclusion.....	466

Chapitre 9. Le paysage émergent de la reconversion des terrains ferroviaires 471

Introduction	471
9.1. Première strate : modernisation et rationalisation du réseau ferroviaire	473
9.1.1. <i>Modernisation du système technique</i>	474
9.1.2. <i>Rationalisation des occupations ferroviaires</i>	481
9.2. Deuxième strate : restructuration de la propriété de l'État	491
9.2.1. <i>Propriétaires initiaux</i>	492
9.2.2. <i>Propriétaires intermédiaires</i>	495
9.2.3. <i>Propriétaires finaux</i>	500
9.3. Troisième strate : mise en œuvre de politiques de développement urbain	504
9.3.1. <i>Des choix programmatiques qui dépendent de l'économie de l'aménagement</i>	505
9.3.2. <i>L'intégration de politiques sociales, d'attractivité et d'équipement dans les projets d'aménagement urbain</i>	510
Conclusion.....	519

Conclusion de la troisième partie 523

Conclusion générale..... 527

Sources	539
Sources documentaires	539
Bibliographie	549
Entretiens	571
<i>Projets d'aménagement urbain (études de cas).....</i>	<i>571</i>
<i>Entreprises ferroviaires.....</i>	<i>574</i>
<i>Services centraux et déconcentrés de l'État</i>	<i>576</i>
Annexes	579
Annexe 1 : chronologie des projets de reconversion des sites ferroviaires.....	579
<i>Clichy Batignolles</i>	<i>579</i>
<i>Nantes État.....</i>	<i>580</i>
<i>Scali de Milan.....</i>	<i>581</i>
<i>Areale Ferroviario de Bolzano.....</i>	<i>582</i>
Annexe 2 : reportage photographique sur les lieux d'entretien.....	585
<i>Paris</i>	<i>585</i>
<i>Nantes</i>	<i>587</i>
<i>Milan.....</i>	<i>588</i>
<i>Bolzano.....</i>	<i>591</i>
<i>Rome.....</i>	<i>593</i>

Table des figures

Figure 1 : Les terrains de l'État au croisement des recompositions de l'État central, de ses opérateurs et des gouvernements urbains	32
Figure 2 : La transformation des terrains de l'État, un objet de recherche à l'intersection des trois dimensions de l'État définies par Patrick Carroll	51
Figure 3 : L'étoile Legrand : Un réseau ferré pour intégrer les villes au territoire national	92
Figure 4 : Les réseaux de chemin de fer en Italie en 1860 et en 1887	96
Figure 5 : l'implantation du site des Batignolles dans la commune de Batignolles- Monceaux	105
Figure 6 : L'étoile ferroviaire avant sa réorganisation (1904)	114
Figure 7 : Vue du site ferroviaire de l'Areale de Bolzano en 1911	118
Figure 8 : Le projet de Nantes État, au cœur du système industrialo-portuaire de l'Ile de Nantes	127
Figure 9 : La ceinture ferroviaire après la réorganisation de l'étoile milanaise (1937)	130
Figure 10 : Le plan régulateur général de 1934 garantit aux Ferrovie dello Stato les terrains du projet d'extension de l'Areale	134
Figure 11 : Loger les cheminots et se doter de nouvelles installations, la politique immobilière moderniste des opérations Ordener-Poissonniers et Gobelins à Paris	147
Figure 12 : Les trois opérations réalisées sur la partie ouest des Batignolles dans les années 1970, 1980 et 1990	154
Figure 13 : Le périmètre inchangé des Batignolles au début des années 2000	156
Figure 14 : Le périmètre inchangé du site de Nantes État au milieu des années 2000	165
Figure 15 : Le quartier dense proposé par Metropolis pour le Scalo Farini (1994)	176
Figure 16 : Le périmètre inchangé du site de Farini après trente ans de projets	177
Figure 17 : Etude d'aménagement urbain du site de l'Areale de Bolzano (1990) par l'architecte Irene Bongiorno	184
Figure 18 : Le périmètre inchangé de l'Areale Ferroviario de Bolzano après trois décennies de projets de reconversion	188
Figure 19 : Les trois types de transfuges qui peuplent les directions et filiales immobilières des entreprises ferroviaires : ferrovipathes dévoyés, aménageurs et gestionnaires immobiliers	230
Figure 20 : La Direction de l'immobilier de la SNCF interface entre le monde ferroviaire et le monde urbain	245
Figure 21 : Logigramme du déroulement d'un projet d'aménagement avec une collectivité.	255
Figure 22 : La Direction du foncier et de l'immobilier de RFF délègue aux services régionaux et à ses prestataires la gestion du patrimoine ferroviaire	258

Figure 23 : comparaison des produits de cession de RFF et de la SNCF	265
Figure 24 : Les tours Garibaldi en cours de réhabilitation avec au premier plan la gare	277
Figure 25 : L'organisation filialisée des activités immobilières des Ferrovie dello Stato	281
Figure 26 : Les actions des États centraux français et italiens sur le patrimoine ferroviaire	293
Figure 27 : L'opération de cession des biens de RFF à la Sovafim en 2006	299
Figure 28 : Le Programme de mobilisation du foncier public : avant tout un flux d'informations	304
Figure 29 : Le Programme Porti e Stazioni facilite la coordination entre opérateurs de l'État et collectivités territoriales à travers des Protocoles d'entente	322
Figure 30 : Plan-masse du projet d'aménagement des Batignolles	341
Figure 31 : Plan-guide de l'Île de Nantes	350
Figure 32 : La « Variante » au Plan régulateur général n'est pas un projet d'aménagement	358
Figure 33 : La « Circle line » emprunte la ceinture ferroviaire sur laquelle de nouvelles gares sont créées	360
Figure 34 : Plan-masse du Masterplan de Bolzano	370
Figure 35 : Espace positionnel des acteurs selon les conceptions de la reconversion des sites ferroviaires	410
Figure 36 : Plan géomètre de la première phase de cessions foncières réalisée en 2009	436
Figure 37 : Du service ferroviaire à la promotion immobilière : les immeubles « strato » et « rezo » réalisés par la SNEF et Bouygues Immobiliers	442
Figure 38 : Les principes économiques sous-tendent la réorganisation des installations ferroviaires	474
Figure 39 : L'intégration des fonctions de Nantes État dans le faisceau existant du Grand Blottereau	477
Figure 40 : Compactage et optimisation de la localisation des activités ferroviaires des Batignolles	483
Figure 41 : Les conceptions industrielles, immobilières et urbanistiques matérialisées dans la dalle de couverture des fonctions ferroviaires	485
Figure 42 : La reconstitution des installations ferroviaires le long du faisceau dégage des espaces pour réaliser les programmes immobiliers et les équipements publics aux Batignolles	490
Figure 43 : Evolutions de la propriété des emprises ferroviaires	491
Figure 44 : Répartition du foncier de Clichy Batignolles.	494
Figure 45 : vue d'artiste des Dolomites depuis les toilettes des logements du futur quartier de l'Areale	517

Table des tableaux

Tableau 1 : Formulation des hypothèses de recherche	55
Tableau 2 : Le carré comparatif comme dispositif heuristique.	64
Tableau 3 : Caractéristiques des quatre projets d'aménagement urbain	66
Tableau 4 : Les sources documentaires de l'enquête	81
Tableau 5 : Comparaison du financement de la réorganisation de l'étoile ferroviaire nantaise	126
Tableau 6 : Raisons et modalités de la mise en cause des occupations ferroviaires à Paris, Nantes, Milan et Bolzano	190
Tableau 7 : Propriétaires et classifications des biens ferroviaires avant et après les réformes sectorielles	208
Tableau 8 : Rapports entre les immobilisations matérielles et les dettes des entreprises ferroviaires	208
Tableau 9 : Immobilisations corporelles de la SNCF avant et après transferts à RFF	210
Tableau 10 : Comparaison des caractéristiques des activités immobilières de SNCF, RFF et FS	289
Tableau 11 : Décotes sur le prix de cession du foncier public par zone et par catégorie de logement social	311
Tableau 12 : Les trois principes politiques qui visent le foncier ferroviaire dans les années 2000	323
Tableau 13 : L'action distincte des ministères financiers et aménageurs sur les terrains ferroviaires	324
Tableau 14 : Catégorisation des concepts de l'action publique territoriale	335
Tableau 15 : Les trois conceptions dominantes de la reconversion des terrains ferroviaires	406
Tableau 16 : Investir, mobiliser, extraire, servir : approche de la reconversion des sites ferroviaires par les gouvernements urbains	424
Tableau 17 : Les surfaces occupées avant et après la réorganisation des sites ferroviaires	481
Tableau 18 : La programmation des projets d'aménagement urbain	505
Tableau 19 : le rôle de l'économie de l'aménagement dans la programmation des terrains de l'État à Paris, Nantes, Milan et Bolzano	506
Tableau 20 : Homogénéité de la reconversion des sites ferroviaires français, hétérogénéité en Italie	519

Table des encadrés

Encadré 1 : Positionnement des élites urbaines et techniques vis-à-vis des projets d'aménagement ferroviaire	109
Encadré 2 : La problématisation précoce de la présence matérielle de l'opérateur ferroviaire à Bolzano	132
Encadré 3 : Les opérations Ordener-Poissonniers et Italie-Gobelins, des expérimentations immobilières de la SNCF	146
Encadré 4 : L'opération des Hauts de Malesherbes, une préfiguration de Clichy Batignolles	155
Encadré 5 : Le Passante, l'échec d'un mégaprojet manqué de coordination urbanisme-transport	170
Encadré 6 : L'imbroglio politico-judiciaire des Varesine, ou les difficultés à gouverner la reconversion urbaine des emprises ferroviaires	173
Encadré 7 : Les Schémas directeurs du patrimoine ferroviaire, un instrument de coordination entre les établissements ferroviaires et les collectivités	249
Encadré 8 : Une opération caractéristique des pratiques de Ferrovie Real Estate, les tours Garibaldi de Milan	276
Encadré 9 : France Domaine : instance de décision, de cadrage ou d'enregistrement de la valeur des terrains de l'État ?	438
Encadré 10 : Le Conseil national de valorisation ferroviaire : réguler les relations entre l'opérateur de l'État et les collectivités territoriales à travers la diffusion d'une méthode d'évaluation	452
Encadré 11 : La régulation marchande de la valeur des terrains ferroviaires italiens.	458
Encadré 12 : Changement de régime à Paris : de l'aménagement urbain comme dépense publique à l'aménagement comme contrôle de l'activité des promoteurs.	508

Table des cartes

Carte 1 : Localisation de Paris, Nantes, Milan et Bolzano	62
Carte 2 : Localisation du site des Batignolles dans la commune de Paris	68
Carte 3 : Localisation des sites de Nantes État et du Grand Blottereau dans la commune de Nantes	69
Carte 4 : Localisation des sites des 'Scali' dans la commune de Milan	70
Carte 5 : Localisation du site de l'Areale dans la commune de Bolzano	71

Index des sigles utilisés

ABZ : Areale Bolzano ABZ S.p.A.

AMAT : Agenzia Mobilità, Ambiente, Territorio

APUR : Atelier parisien d'urbanisme

CNVF : Conseil national de valorisation ferroviaire

DAFI : Délégation à l'action foncière et immobilière.

DATAR : Délégation interministérielle à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale.

DCF : Discounted Cash Flow

DFIM : Direction du foncier et de l'immobilier (RFF)

DREAL : Direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement

DI : Direction de l'immobilier (SNCF, depuis 2005)

DICOTER : Dipartimento del Coordinamento Territoriale

FRE : Ferrovie Real Estate

FS : Ferrovie dello Stato Italiane S.p.A.

ha : hectare

ICADE : Immobilière Caisse des Dépôts (ex. Société Centrale Immobilière)

ICF : (Société) immobilière des chemins de fer (SNCF)

IFRS : International Financial Reporting Standards (normes comptables)

INSEE : Institut national de la statistique et des études économiques

M€ : million d'euros, Md€ : milliard d'euros

PGT : Piano di Governo del Territorio

PRG : Piano Regolatore Generale

RATP : Régie autonome des transports parisiens

RFF : Réseau ferré de France

RFI : Rete Ferroviaria Italiana

SAMOA : Société d'Aménagement de la Métropole Ouest Atlantique

SCET : Société centrale d'équipement du territoire (filiale de la Caisse des dépôts et consignations)

SEMAVIP : Société d'économie mixte d'aménagement de la Ville de Paris

SERNAM : Service national de messagerie

SFCI : Société Française de Construction Immobilière (SNCF et Caisse des dépôts et Consignations)

SNCF : Société nationale des chemins de fer

SNEF : Société nationale d'espaces ferroviaires (SNCF)

SODEARIF : Société d'études, d'aménagement et de réalisations immobilières et foncières (Bouygues Construction)

SOVAFIM : Société de valorisation foncière et immobilière

STU : Società di trasformazione urbana

ZAC : Zone d'aménagement concerté

Introduction générale

L'État dispose d'équipements pour mener ses activités dans le territoire qu'il administre. Les réseaux de transport, d'énergie, les institutions éducatives, sanitaires, pénales ou les installations de défense occupent une place importante dans les espaces urbains. Or, depuis vingt-cinq ans, ces occupations sont transformées. Centres de tri postaux, gares, gazomètres, casernes, universités, hôpitaux, tribunaux, prisons, sont l'objet d'innombrables projets de reconversion dans les villes européennes. La base matérielle de l'État change. Cette thèse a pour objectif de contribuer à expliquer ce changement. Mais observons d'abord ce processus dans des villes françaises et italiennes.

À Paris, par exemple, l'Assistance Publique - Hôpitaux de Paris vend un dispensaire à la municipalité, pour le reconvertir en logements (APHP et Mairie de Paris 2015). Pendant ce temps, un chef étoilé souhaite installer un projet commercial dans le siège de l'état-major de la Marine (Facon 2015). De son côté, la Régie autonome des transports parisiens (RATP) démolit un dépôt de bus et l'enfouit en sous-sol pour valoriser les droits à construire du bâtiment de cinq étages, qui s'y superpose désormais (Jacqué 2015). Dans le même temps, un site ferroviaire, propriété de la Société nationale des chemins de fer (SNCF) et de Réseau ferré de France (RFF), est destiné tout à la fois à des milliers de logements, des centaines de milliers de mètres carrés de bureaux, un parc public et au nouveau Tribunal de grande instance de Paris. Ces processus de reconversion d'emprises de l'État ne s'observent pas que dans la capitale.

À Nantes, la gendarmerie, le tribunal et la prison se faisaient face autour de la place Aristide Briand. L'inscription « Gendarmerie Nationale » trône encore sur le fronton de la caserne. Le promoteur Kaufman and Broad a plaqué un panneau en dessous. Il annonce le programme de logements, de commerces « *autour du mobilier design, de l'art contemporain et des produits bio* » et de centre de bien-être (Defawe 2011). Le tribunal a lui été racheté par le fonds d'investissement de l'assureur Axa et transformé en un hôtel quatre étoiles de la chaîne Radisson (Gambert 2011). La prison a été relocalisée en périphérie, mais le bâtiment historique peine à trouver preneur. Ailleurs dans la ville, l'armée s'est engagée à libérer un site en 2016, pour un « Programme de mobilisation du foncier public » du ministère du Logement. 1000 logements, dont 300 logements sociaux, remplaceront la caserne. Enfin, le vaste site ferroviaire de Nantes État est intégré au grand projet d'aménagement urbain de l'Île de Nantes. Les rails sont progressivement substitués par des centaines de logements, des

équipements culturels et d'enseignement et, à termes, un parc de 14 ha. Ces projets de transformations de sites d'opérateurs de l'État ne s'observent pas qu'en France.

À Milan, le responsable de la Direction régionale de l'immobilier des Poste Italiane se réjouit de la vente du bel édifice de la poste centrale¹. En revanche, les investisseurs ne se bousculent pas pour acquérir le gigantesque centre de tri postal de Piazzale Lugano, désaffecté depuis quinze ans. À proximité, l'hôpital Bassi, inoccupé depuis les années 1970, fait l'objet de projets concurrents. L'agence régionale veut y installer son siège, tandis qu'un comité de quartier souhaite qu'un musée de la santé y voie le jour (Regina 2002; Bonezzi 2014). Le futur des terrains militaires de la commune semble plus clair, après que la municipalité et l'armée ont trouvé un accord. Dans le cadre d'un programme qui concerne également Turin et Rome, l'armée a accepté de transférer à l'Agenzia del Demanio trois casernes inoccupées, afin que la municipalité y installe des services et des logements sociaux (*Corriere della Sera* 2014). En revanche, l'exécutif municipal n'est pas parvenu à convaincre l'entreprise ferroviaire nationale, les Ferrovie dello Stato (FS), de la reproductibilité d'un tel accord pour les 300 ha que la firme veut vendre sur le périmètre de la commune. De tels changements s'observent aussi dans les confins de la péninsule.

Au pied des Dolomites, à Bolzano, la mise à disposition des emprises militaires désaffectées est une revendication de la Province autonome de Bolzano depuis les années 1980 (Benedikter 1981). Cette question a finalement fait l'objet d'un accord à l'échelle provinciale en 2007. Il prévoit l'acquisition progressive de douze sites par la collectivité territoriale pour 420 M€. C'est depuis l'entre-deux-guerres que la municipalité de Bolzano interpelle les FS au sujet de leur emprise de l'*Areale Ferroviario* qui occupe près de 50 ha à proximité du centre-ville. Doublée dans sa surface au cours du *ventennio* fasciste, dans le cadre de la politique d'industrialisation et d'italianisation de la ville, cette emprise est aujourd'hui largement désaffectée. Opérateur ferroviaire, municipalité, Province, journaux locaux, entrepreneurs et investisseurs du territoire s'accordent sur la nécessité de transformer le site, mais pas sur les finalités de cette transformation.

Chacune de ces transformations relève des stratégies d'acteur multiples et d'arrangements interinstitutionnels particuliers. Pourtant, elles participent toutes d'un même processus : la réorganisation de la place occupée par les opérateurs de l'État dans les villes. De fait, une part substantielle du renouvellement urbain des villes européennes s'effectue sur les

¹ entretien 31, responsable des services immobiliers de la région Lombardie Poste Italiane, lundi 21 janvier 2013, Milan.

terrains de l'État – ces emprises qui permettent à ses administrations et à ses opérateurs de déployer leurs activités dans le territoire. Les villes sont inégalement concernées par ces restructurations urbaines, mais elles intéressent l'ensemble des territoires nationaux et des villes aussi différentes que Paris, Nantes, Milan et Bolzano. C'est un enjeu politique critique à la fois pour l'État et pour les sociétés urbaines contemporaines. C'est pourquoi cette thèse propose une enquête sur les raisons et les façons de transformer les sites d'un opérateur de l'État, les entreprises ferroviaires, dans les villes françaises et italiennes.

Pourquoi ces lieux connaissent-ils un processus de restructuration urbaine ? Une recension de la littérature dans le champ des études urbaines montre que ce processus n'a pas été saisi en tant que tel (section 1). Toutefois, des relations ont été établies entre (i) les recompositions de l'État et les restructurations des espaces urbains ; (ii) les recompositions de l'État et les réformes de ses opérateurs ; et (iii) les réformes des opérateurs et les restructurations des espaces urbains (section 2). Mais les trois mécanismes n'ont pas été reliés les uns aux autres. Pour ce faire, la transformation actuelle de la base matérielle de l'État dans les villes européennes est problématisée, à partir des travaux de sociologie historique de l'État (sections 3 et 4). La partie méthodologique de l'introduction présentera ensuite la démarche comparative mise en place pour répondre à ce questionnement. Elle précisera également le choix de concentrer l'enquête sur les terrains du réseau ferroviaire en France et en Italie.

La reconversion des terrains de l'État : un impensé des théories urbaines

Cette thèse se situe dans le champ des études urbaines et souhaite contribuer aux débats de l'économie politique urbaine. Dans sa définition la plus large, cette recherche porte sur la transformation d'une fraction de la base matérielle des sociétés urbaines contemporaines : la reconversion des emprises d'un réseau de l'État dans les villes. Ces transformations sont opérées dans le cadre de politiques de développement urbain entendues comme des « *pratiques promues par les autorités publiques qui contribuent au façonnement des communautés locales à travers le contrôle de l'usage du sol et des investissements dans des structures physiques* » (Stone 1987: 6)². Ces politiques ont fait l'objet de très nombreux travaux, mais ceux-ci se sont

² Notre traduction hormis mention contraire (nous avons fait le choix de traduire tous les extraits d'entretien et de texte en italien et en anglais sans reporter la version originale en note de bas de page, car cela aurait considérablement alourdi le texte).

d'avantage attachés aux relations entre le changement urbain et les restructurations économiques³ qu'aux liens avec les recompositions de l'État.

Les processus de désindustrialisation, de tertiarisation, de globalisation et plus récemment de financiarisation, occupent en effet l'essentiel des débats sur les mutations des villes et plus encore sur les grands projets d'aménagement urbain. Ces préoccupations ont plus de trente ans et ont une origine nord-américaine (S. S. Fainstein et al. 1983; Beauregard 1989). Elles se retrouvent dans la façon d'envisager les restructurations des villes européennes (Dunford et Kafalas 1992; Moulaert, Rodriguez, et Swyngedouw 2003). Du fait de cette focalisation sur les transformations économiques, une part du changement urbain est occultée. Les reconversions des terrains des opérateurs et des administrations de l'État central ou des gouvernements urbains ne sont pas pensées. L'examen des écrits sur les politiques de développement urbain va le démontrer. Trois courants de recherches peuvent être délimités, en fonction de l'explication des projets d'aménagement urbain qu'ils proposent, à savoir par l'action collective urbaine, par le changement de mode d'accumulation du capital et par les transformations internes aux systèmes de production urbaine. Nous précisons l'apport de chacun de ces courants, quant à l'émergence⁴ des grands projets d'aménagement urbain comme forme privilégiée de transformation des zones péri-centrales des villes européennes. Nous montrons aussi leurs limites respectives pour saisir le processus qui nous intéresse.

L'explication par l'action collective urbaine

Une première approche place l'action collective urbaine au centre de l'analyse des restructurations urbaines, sous la forme de grands projets d'aménagement. L'idée centrale des travaux de ce courant est que les transformations urbaines résultent de l'action de groupes d'acteurs, unis et stables dans le temps. Les coalitions de croissance (Molotch 1976), de projet (Fareri 1990), de gouvernement (Stone 1989), ou encore les réseaux de projet (Pinson 2009), rassemblent des acteurs publics, semi-publics et privés autour de projets d'aménagement urbain. Dès lors, les changements physiques de l'espace urbain résultent du pouvoir constitué par ces coalitions. Réciproquement, les projets permettent de coaliser les acteurs en alignant

³ Selon Susan Fainstein le processus de restructuration économique « renvoie à la transformation de la base économique des villes dans le système capitaliste avancé, de la production aux services, la croissance rapide du secteur des services dans les villes au sommet de la hiérarchie mondiale ; la concentration simultanée du contrôle de l'économie dans des firmes multinationales et des institutions financières, et la décentralisation de leur production manufacturière et des fonctions administratives routinières » (1990: 120).

⁴ Il faut plutôt parler de réapparition, car les grands projets d'aménagement urbain ne sont pas nouveaux. Par contre, leur localisation, les rôles des acteurs privés et publics, les modes de coopération entre ces acteurs, les types de financement et les programmes réalisés constituent bien des changements de fond dans la production urbaine (Orueta et Fainstein 2008).

leurs intérêts, en articulant leurs logiques d'action et en assemblant leurs ressources foncières, politiques ou financières (Dente et al. 1990; Pinson 2002; Savini 2012).

Dans la lignée des travaux sur les régimes urbains, le pouvoir urbain de ces coalitions est envisagé comme une production sociale et non comme un contrôle. L'intérêt se déplace du pouvoir *sur* au pouvoir *de*. La formule de Clarence Stone résume cette idée : « *un régime procure du pouvoir* » (1989: 9). Il s'agit dès lors de comprendre l'émergence, la stabilisation et le déclin des coalitions d'acteurs politiques, économiques et sociaux qui gouvernent les villes. La question n'est plus seulement *qui* gouverne ? (ce qui était l'enjeu du débat entre élitistes et pluralistes depuis l'après-guerre aux États-Unis). Elle devient *comment* gouverne-t-on dans un contexte de fragmentation et de dépendance mutuelle ? Ce courant place les institutions, les acteurs, leurs ressources et leurs logiques d'action au centre de l'analyse des transformations urbaines. Nous nous inscrivons donc volontiers dans la continuité de ces travaux, d'autant qu'ils permettent des analyses comparées, à la fois temporelles (S. S. Fainstein et al. 1983) et spatiales (Stoker et Mossberger 1994).

Toutefois, les approches en termes de coalitions et de régimes urbains sont critiquées pour trois raisons principales. D'abord, elles laissent ouverte la question des pratiques d'aménagement dans des situations d'absence de système stabilisé de la production urbaine et de consensus sur les finalités et les modalités de l'action urbaine⁵. Le localisme et la focalisation sur le fonctionnement interne des régimes et des coalitions de ces approches sont également critiqués. La concentration sur les acteurs qui participent *directement* à l'action collective urbaine se fait au détriment de ce qui structure ces activités. Les développements théoriques et analytiques accomplis ont permis de mieux prendre en compte les contextes institutionnels, économiques et politiques nationaux et internationaux (Stoker 1995; Savitch et Kantor 2002; Jessop, Peck, et Tickell 1999)⁶. Cette critique prend un relief particulier lorsque l'on s'intéresse à un opérateur de l'État dont l'échelle du fonctionnement et du cadre institutionnel est d'abord nationale. Enfin, la troisième critique porte sur l'ethnocentrisme des notions de coalitions de croissance et de régimes urbains élaborées dans le contexte américain, et à propos de celui-ci. Il leur est opposé la spécificité des arrangements et des changements

⁵ Harvey Molotch a lui-même limité la portée de la théorie des machines de croissance urbaine. Il a identifié des « coalitions d'anti-croissance » en Californie (Molotch 1993). Il a aussi admis sa difficile exportation dans le contexte milanais pour expliquer la gestion partisane des projets d'aménagement et l'absence de coordination entre les acteurs immobiliers et le gouvernement urbain dans les années 1980 (Vicari et Molotch 1990).

⁶ Kantor, Savitch et Vicari (1997) ont par exemple proposé d'intégrer les relations entre gouvernement central et local ainsi que la position de la ville dans le marché international. À partir de ces variables, ils définissent différents types de régimes en Europe et aux États-Unis (cf. également les contributions rassemblées par Logan et Swanstrom 1990a; et Lauria 1997b).

institutionnels des villes européennes (Harding 1991; Stoker 1995)⁷. La présence de l'État y est plus forte (Le Galès 1995: 415-416). De plus, les gouvernements urbains y sont moins dépendants, à la fois des entreprises pour les recettes locales et des propriétaires fonciers, du fait des patrimoines dont ils disposent (Häußermann et Haila 2005). Enfin, les villes sont basées sur des modèles robustes de service urbain, mixte ou public (Lorrain et Stoker 1995; Lorrain 2005). Par conséquent, les analyses en termes de régimes et de coalitions locales apparaissent peu opératoires dans ce contexte. C'est la raison pour laquelle un chantier de recherche sur l'économie politique urbaine comparée des villes européennes a été ouvert dans une perspective néowébérienne au cours de la seconde moitié des années 1990 (Bagnasco et Le Galès 1997)⁸.

Ce courant de recherche néowébérien a forgé la thèse du « *retour des villes européennes* ». Selon une trajectoire post-braudélienne, les villes reprennent une place croissante dans le gouvernement et la régulation des sociétés européennes depuis les années 1970 (Andersen et van Kempen 2001; Le Galès 2011[2002]; Kazepov 2005). Les villes sont ici entendues comme des « *sociétés urbaines incomplètes* », que certains acteurs tentent de structurer en « *acteurs collectifs* »⁹. Leur retour fait suite à une période durant laquelle l'État central définissait assez exclusivement les institutions et la régulation des groupes sociaux et des intérêts sur le territoire national. Il se produit à la faveur d'une évolution des contextes d'opportunités et de contraintes des villes. Les trois principales évolutions sont (i) la transformation des systèmes productifs et la mondialisation de l'économie ; (ii) la recomposition des échelles de gouvernement, à la fois en direction de niveaux supranationaux (essentiellement l'Union européenne) et infranationaux (les régions et les gouvernements urbains), conduisant à une perte de centralité de l'État dans la régulation politique ; et (iii) l'élargissement des acteurs et des institutions qui gèrent les affaires urbaines, au-delà du périmètre des gouvernements urbains.

⁷ C'est parce qu'ils soulignent et valorisent la spécificité des institutions urbaines des villes européennes qu'ils s'inscrivent dans la continuité du projet intellectuel de Max Weber (1982). Plusieurs contributions à ce courant bâtissent d'ailleurs leur argumentation sur les différences entre les villes européennes et américaines (Häußermann et Haila 2005). Le risque est alors de remplacer l'ethnocentrisme américain par une vision normative de la ville européenne.

⁸ Les critiques faites à la théorie des régimes urbains ne doivent pas masquer ses apports à l'économie politique urbaine néowébérienne. En effet, le déplacement du questionnement du gouvernement à la gouvernance urbaine et l'intérêt grandissant pour le rôle des coalitions d'acteurs sociaux, politiques et économiques dans les affaires urbaines doit beaucoup aux travaux américains. Cette filiation se retrouve par exemple dans l'identification de combinaisons institutionnelles créatrices de différents « *welfare regimes* » (Kazepov 2005), ou déterminant la capacité des villes et des régions urbaines à s'insérer dans la mondialisation (Sellers 2002).

⁹ Le Galès définit précisément les critères qui font d'une ville un acteur collectif, en s'appuyant sur la définition proposée par Angelo Pichiéri (Le Galès 2011[2002]: 408-411).

L'enquête menée par Gilles Pinson (2009) opérationnalise la thèse du *retour des villes européennes* sur le phénomène des projets de ville et d'aménagement urbain. Elle porte sur cinq cas situés en Italie, en France et en Angleterre. À la suite de l'ouvrage pionnier des auteurs rassemblés autour de Bruno Dente (Dente et al. 1990), il montre comment le « *gouvernement par projet* » est devenu une modalité privilégiée d'action sur l'espace urbain. Il explique cette modalité comme une réponse des villes européennes au nouveau contexte dans lesquelles elles se situent. Il établit ainsi que « *les projets de ville et projets urbains sont une des manières pour les villes de réagir à une nouvelle structure d'opportunité* » (Pinson 2009: 61). Les projets d'aménagement urbain ne sont donc pas seulement une manifestation des transformations du contexte des villes. Ce sont des espaces dans lesquels se produisent ces transformations. De plus, ils ne servent pas seulement à agréger des ressources et des acteurs. La production d'une capacité d'action nécessite une intense production de *sens*, pour à la fois interpréter, anticiper et projeter les processus urbains. Au total, ce ne sont pas des changements structurels qui déterminent les résultats de ces processus. Ces résultats proviennent de la réponse donnée par les acteurs des réseaux de projet à ces transformations, et ces réponses locales produisent de la différenciation.

Le déplacement opéré par les néowébériens par rapport aux théories américaines a maintenu la focalisation de l'attention sur les contextes et les modalités d'exercice et de redistribution des pouvoirs urbains, plutôt que sur ce qui est gouverné (Béal et Rousseau 2014). Ainsi, ces travaux dénotent un intérêt assez faible pour les transformations proprement matérielles des villes. Cela les prive de la possibilité de déceler le processus qui nous intéresse. Ainsi, dans chaque cas analysé par Gilles Pinson à Nantes, Marseille, Turin, Venise et Manchester, les terrains d'opérateurs de l'État, notamment ferroviaires et portuaires, servent de support à tout ou partie des projets urbains. Mais les raisons pour lesquelles ces terrains sont engagés dans des processus de reconversion urbaine et l'analyse substantielle de ce que ces réaménagements produisent ne sont pas intégrées au schéma explicatif. Sur ce point, les travaux qui s'inscrivent dans le sillage de la thèse de la ville postfordiste apportent des éléments de réponse.

L'explication par le changement de régime d'accumulation du capital

C'est précisément l'intérêt du deuxième groupe de littérature que de proposer une explication des *sites* sur lesquels ont lieu les restructurations urbaines. Cette explication s'appuie sur la théorie de la régulation, qui est intégrée à une approche structuraliste de l'économie politique urbaine. L'école de la régulation a établi un changement du régime

d'accumulation du capital¹⁰ et des compromis sociaux et institutionnels qui lui étaient liés, depuis les années 1970. Nous passons d'un régime fordiste à un régime postfordiste¹¹. Il en va de même pour les villes (Harvey 1989). C'est ainsi que Sharon Zukin (1993) peut expliquer le processus de création destructrice des paysages des villes américaines, « *de Détroit à Disney* »¹². Mais ce schéma est également appliqué aux transformations des villes européennes, par exemple pour expliquer la reconversion des emprises de la firme Pirelli à Milan en un complexe universitaire, culturel, de consommation et d'habitat (Kaika et Ruggiero 2013). Dans une synthèse sur le sujet, Fernando Diaz Orueta et Susan Fainstein (2008) font le lien entre la multiplication des grands projets de développement urbain et la transition économique des villes occidentales. Ils concluent que

Ces projets tendent à se trouver dans des lieux qui, en conséquence des restructurations urbaines, ont perdu leurs usages antérieurs, mais peuvent être à nouveau rentables dans une économie urbaine postfordiste [...]. Ils sont [...] fréquemment destinés à des usages mixtes et pourvoient aux besoins des activités tertiaires, du tourisme et du loisir. (p.760)

La force de cette thèse est qu'elle permet d'expliquer à la fois la mobilisation de terrains qui supportent les activités fordistes et leur reconversion avec des programmes mixtes, orientés vers les services et la consommation.

Toutefois, l'adoption de la thèse de la ville postfordiste pour aborder la réorganisation des emprises d'opérateurs de l'État dans l'espace urbain serait une fausse piste. Ici, ce n'est pas la validité de ce modèle explicatif¹³ que nous interrogeons, mais son extension à la totalité des espaces urbains, en particulier ceux de l'État. Nous suivons en cela Edmond Préteceille (1990) qui fait remarquer que

l'idée de la ville fordiste, au-delà d'une puissante image, est une simplification trompeuse de l'histoire de la plupart des villes [...] et la notion de « spécialisation flexible » peut encore moins être appliquée au système complexe des activités économiques de n'importe quelle grande ville, sans un examen plus approfondie [de ses] caractéristiques spécifiques. (p.32)

¹⁰ Un régime d'accumulation désigne des relations stabilisées entre la production, la consommation et l'épargne, dans un espace géographique donné. Les mécanismes de régulation incluent les institutions sociales, les relations sociales dans la société civile, les normes culturelles et les activités de l'appareil d'État (Lauria 1997a; et, pour une introduction à la théorie de la régulation, Boyer 2004).

¹¹ Le régime fordiste est basé sur une production de masse, des économies d'échelles et l'accès à la consommation de masse dans des espaces nationaux. Le régime postfordiste est caractérisé par de nouvelles technologies et une internationalisation des flux de marchandises et financiers qui génèrent une production flexible et des modes de consommation changeants (Jessop 1993).

¹² Le modèle explicatif de Sharon Zukin croise facteurs économiques et culturels. Elle commence par montrer le déclin de deux villes de la « *rust belt* » (ceinture de la rouille), Detroit et Weirton, pour s'intéresser ensuite à l'activité de promotion immobilière du groupe Disney en Floride et à la gentrification du centre-ville de New-York.

¹³ Les travaux rassemblés par Peter Marcuse et Ronald Van Kempen (2000) mettent à l'épreuve ce modèle dans une perspective comparative et internationale.

Ainsi, la thèse d'une transition postfordiste s'applique sans doute à la production de biens de consommation de masse, mais plus difficilement à d'autres secteurs, comme l'économie financière ou les secteurs du bâtiment, des services urbains et des infrastructures. À fortiori si ces dernières sont gérées par des organisations qui dépendent de l'État ou des gouvernements urbains. Partant, l'indistinction analytique entre les terrains d'administrations et d'opérateurs de l'État et les terrains de firmes industrielles est problématique, car elle ne relève pas d'un résultat, mais d'un impensé.

Les travaux rassemblés par Frank Moulaert, Arantxa Rodriguez et Erik Swyngedouw (2003) en sont la preuve. Ils proposent une application de la thèse postfordiste, aux grands projets d'aménagement, dans les villes européennes. Pour ce faire, ils comparent treize grands projets d'aménagement urbain, localisés dans douze pays européens. Leur modèle explicatif intègre une variable politique dans le processus de globalisation des villes, en montrant comment les discours et les pratiques néolibérales instituent un régime de compétition interurbaine, d'échelles européenne et mondiale. Ainsi, les grands projets d'aménagement sont simultanément les espaces de mise en œuvre des restructurations économiques et politiques et le lieu de production de ces mécanismes. Toutefois, l'interprétation de l'ensemble des processus d'aménagement urbain en termes de changement de régime d'accumulation du capital et de produit de politiques néolibérales, occulte une partie du processus urbain qui nous intéresse. Ainsi, cinq des neuf projets restitués dans l'ouvrage s'appuient sur des sites qui accueillait des activités de l'État. Les 2600 ha du fameux projet d'Ørestad à Copenhague étaient en grande partie des terrains militaires. De même, les 420 ha du non moins commenté projet d'Adlershof à Berlin étaient le site de l'Académie des Sciences, de la télévision publique et d'un contingent du ministère de la Sécurité, du temps de la République démocratique allemande. De même, dans l'opération emblématique agencée autour du musée Guggenheim dans le port de Bilbao, *« l'essentiel du foncier (environ 95%) appartenait à des entreprises et des organismes publics »* (Rodriguez et Martinez 2003: 192). Mais tous les types de terrain sont ramenés au schéma explicatif de la ville postfordiste. Ainsi, les grands projets d'aménagement urbain *« de la dernière décennie ont engagé la reconversion de sites désaffectés, abandonnés suite à des fermetures industrielles ou la rationalisation d'infrastructures obsolètes, comme des opportunités pour créer les conditions physiques nécessaires au lancement d'une nouvelle phase de développement »* (Rodriguez, Swyngedouw, et Moulaert 2003: 35). L'assujettissement de l'ensemble des sols urbains au mouvement de transition vers un régime d'accumulation flexible s'avère empiriquement insatisfaisant. Avec raison, les structuralistes nous alertent sur les lieux où s'opèrent les transformations urbaines, mais ils étendent par trop la mutation postfordiste aux terrains de l'État.

L'explication par les transformations des filières de production urbaine

Le troisième groupe de littérature n'est pas unifié sur le plan théorique, mais par son point de vue interne aux filières de production urbaine. Il explique l'émergence des grands projets urbains par des *changements professionnels, industriels et financiers* du secteur de l'aménagement, au cours des trente dernières années.

C'est d'abord *l'évolution des circuits de financement* de la production urbaine qui contribue à expliquer l'émergence des grands projets d'aménagement. Sur ce point, l'économie politique urbaine néomarxiste a, de longue date, théorisé les liens entre les types d'investissements et les formes de production urbaine (Topalov 1973; Haila 1991). L'analyse des « *textures du capital* » (Halbert 2014) connaît un regain d'intérêt avec le processus de financiarisation de la production urbaine. Ce processus contribue à expliquer le recours aux grands projets d'aménagement urbain comme moyen privilégié de reconversion des espaces urbains (Rutland 2010). Antoine Guironnet et Ludovic Halbert (2014) démontrent ainsi que les investisseurs financiers et les gestionnaires d'actifs trouvent dans ces projets un espace favorable à leur entrée dans la fabrique urbaine. Ces projets permettent en effet de façonner des produits immobiliers qui répondent à leurs attentes 'hypersélectives'¹⁴.

Le deuxième ordre de transformation concerne les *recompositions des industries immobilières* qui contribuent à l'émergence des projets d'aménagement urbain. Les grandes firmes d'infrastructure et de BTP se s'organisent comme des « *ensembliers* » (Lorrain 1993) ou des « *interlocuteurs globaux* » (Dente 1990) pour prendre en charge des opérations complexes. Par ailleurs, les grandes entreprises industrielles propriétaires de vastes patrimoines fonciers et immobiliers dans les zones périurbaines ont développé des stratégies et des structures immobilières pour gérer leurs biens. C'est le cas de la Fox à Los Angeles (Logan et Molotch 1987: 240-242), comme de l'ENI et de la Pirelli à Milan (Fareri 1990; Pasqui 2003). Ces moyens de production deviennent des actifs immobiliers. Grâce à des projets de reconversion urbaine, leur valeur d'usage industrielle cède le pas à leur valeur d'échange immobilier. Elles permettent aux firmes fordistes de s'insérer dans le régime d'accumulation flexible et de déterritorialiser leur activité (Kaika et Ruggiero 2013). Toutefois, la recherche de maximisation de la rente n'est pas la seule logique suivie par les groupes industriels lors de la reconversion de leurs emprises dans les villes. Par exemple, des enjeux de relégitimation animent la

¹⁴ D'autres ont expliqué la mixité des programmes des projets d'aménagement comme un moyen d'ajuster ceux-ci en fonction des aléas des filières immobilières, et donc de limiter les risques, notamment financiers, pour les parties prenantes (Karadimitriou, Magalhães, et Verhage 2013).

direction de la FIAT lors de la reconversion de l'emblématique édifice turinois du Lingotto, après les années conflictuelles avec les mouvements ouvriers (Bobbio 1990). L'analyse fine du comportement de cette entreprise dans le contexte florentin amène à la conclusion que

*Fiat et Fondiaria*¹⁵ [...] *entendent conduire les pouvoirs publics à s'adapter à une grande stratégie entrepreneuriale déjà fixée [...] à partir de projets d'investissements de moyen ou long terme élaborés à l'échelle nationale.* (Morisi 1990: 81-82)

Autrement dit, l'émergence de ces acteurs dans la fabrique urbaine a des conséquences sur la façon de gouverner les transformations urbaines. Logiques industrielles et financières au sein de grandes firmes, interpellations des gouvernements urbains pour mener à bien leurs projets dans des situations de dépendance mutuelle, télescopage d'échelles nationales et locales dans les décisions qui affectent ces terrains : ce sont autant de résultats précieux pour aborder la gestion des propriétés des opérateurs de l'État. Mais précisément ce travail reste à mener.

Les *changements professionnels* constituent le troisième facteur d'émergence des grands projets urbains. Ainsi, l'activité de certains promoteurs se modifie, en lien étroit avec les deux premières dynamiques. Ils étendent leurs interventions sur les espaces urbains, à la fois géographiquement et physiquement. D'une part, ces promoteurs s'internationalisent, en même temps que les modèles architecturaux, urbanistiques et financiers qu'ils utilisent (Olds 2001). Flanqués de firmes d'architecture internationales, ils sont les bâtisseurs des villes globales (Haila 1997; Kaika 2010). D'autre part, les opérations qu'ils prennent en charge s'agrandissent. Ils deviennent des « développeurs » en mesure de coordonner des investisseurs financiers, des concepteurs et des firmes de construction et de travaux publics et de services urbains dans des projets complexes. Par conséquent, les promoteurs pilotent de plus en plus les projets d'aménagement urbain (*property-led*) qui servent prioritairement leurs intérêts (Healey et al. 1992; S. S. Fainstein 2001)¹⁶. Cette extension géographique et physique se fait grâce à l'accès aux capitaux financiers (Rouanet et Halbert 2015; Sanfelici et Halbert 2015). Leur capacité d'action s'en trouve accrue. Ils gagnent du pouvoir vis-à-vis des gouvernements urbains notamment pour imposer les attentes des gestionnaires d'actifs immobiliers (Guironnet, Attuyer, et Halbert 2015).

¹⁵ La Fondiaria était l'un des principaux groupes d'assurance italien. Elle est aujourd'hui intégrée à UnipolSai, après une série de fusions-acquisitions.

¹⁶ Susan Fainstein (1990) prend même le contrepied des analyses institutionnalistes. En s'appuyant sur les cas de Londres et New York, elle montre que, en l'absence de forces sociales portant un contre-projet redistributif, il y a une convergence des politiques de développement urbain menées dans les villes, et ce malgré le fait que les structures institutionnelles, les systèmes de partis, les rapports de classe et les mobilisations sociales y diffèrent.

Les urbanistes connaissent également des changements professionnels qui ont contribué à la diffusion de l'aménagement urbain sous la forme de grands projets. Ceux-ci ont développé des compétences et des théories urbanistiques¹⁷ pour concevoir et justifier de tels projets (Verpraet 1992; Arab 2004; Pinson 2005a). L'urbaniste s'est déplacé dans un rôle de coordination et de médiation entre les intérêts et les conceptions qui se confrontent dans l'aménagement (Verpraet 1988). Dans le contexte anglo-saxon, ce rôle de « *deal maker* » témoigne du passage d'un urbanisme « *antithétique aux marchés* », à un urbanisme focalisé sur la « *compétitivité et l'efficacité* ». Désormais, les urbanistes « *parlent le même langage que les banquiers-investisseurs, les courtiers immobiliers et les analystes budgétaires* » (Fainstein 2001 [1994]: 99-105). Ce constat est sans doute à nuancer dans les pays de l'Europe continentale, dans lesquels les administrations locales maîtrisent davantage l'aménagement. Reste que ces administrations ont connu une professionnalisation croissante de leurs agents dans le domaine de l'urbanisme (Lorrain 1989). Dans le même temps, un changement de culture professionnelle s'est opéré : les agents de l'urbanisme appréhendent la ville de façon moins fonctionnelle et plus négociée (Novarina 1997). En France comme en Italie, les pratiques d'urbanisme sont passées du plan au projet (Novarina 2003) et de la planification descendante à la planification stratégique multiniveaux (Perulli 2004). La professionnalisation des acteurs de la production urbaine et la modification de leurs logiques d'action suggèrent des hypothèses intéressantes, quant au rôle de la régulation professionnelle dans les transformations urbaines des terrains de l'État.

Toutefois, l'attention aux transformations des modes de planifier et de produire la ville ne permet pas de spécifier les raisons pour lesquelles les terrains de l'État sont le support des grandes opérations d'aménagement urbain. Les travaux rassemblés par Willem Salet et Enrico Gualini (2007) illustrent les limites des analyses par les transformations internes aux systèmes de production urbaine. Ceux-ci cherchent à évaluer des grands projets d'aménagement urbain européens, en fonction de la capacité des parties prenantes à développer un cadrage (*framing*) stratégique spécifique à chaque projet. Cette capacité dépend principalement des institutions urbaines et nationales de la planification urbaine. Là encore, l'exploration des différents chapitres montre que le cadre analytique ne distingue pas spécifiquement le fait que ce sont des terrains d'opérateurs de l'État qui servent de base à ces projets. Comme dans les travaux rassemblés par Moulaert et ses coauteurs, les projets d'Adlershof et d'Ørestad sont étudiés. Mais les auteurs n'opèrent pas non plus le lien avec les opérateurs qui occupaient les terrains

¹⁷ Dans cette thèse, le terme « urbanistique », peu utilisé en français, correspond à ce qui se réfère à la discipline « urbanisme » pour les distinguer de ce qui relève de l'urbain. Cela permet par exemple de différencier les théories urbaines des théories urbanistiques et donc d'éviter un certain nombre d'ambiguïtés présentes dans le champ des études urbaines francophones.

concernés et les restructurations dont ces opérateurs ont fait l'objet. De même, l'analyse du projet d'aménagement viennois d'Erdberger ne développe pas plus avant le constat qu'il consiste à reconvertir deux grandes fonctions d'État : les gazomètres et les abattoirs de la ville. Enfin, l'enquête sur le site de 'Tours & Taxis' de Bruxelles montre que les deux opérateurs propriétaires du site depuis le début du 20^e siècle, la compagnie nationale de chemin de fer et les autorités portuaires, ont cédé leurs bases à deux sociétés immobilières privées. Ces dernières ont ensuite engagé ces terrains dans un cycle spéculatif. Mais, pas plus que les autres contributions, ce processus ne donne lieu à une considération particulière dans le croisement des résultats. Comme pour les analyses de l'action collective urbaine ou la thèse de la ville postfordiste, l'objet d'analyse des urbanistes ne leur permet pas d'identifier une caractéristique commune et distinctive à la majorité des grands projets d'aménagement qu'ils étudient : le fait qu'ils engagent la reconversion de grandes emprises de l'État dans les villes.

* * *

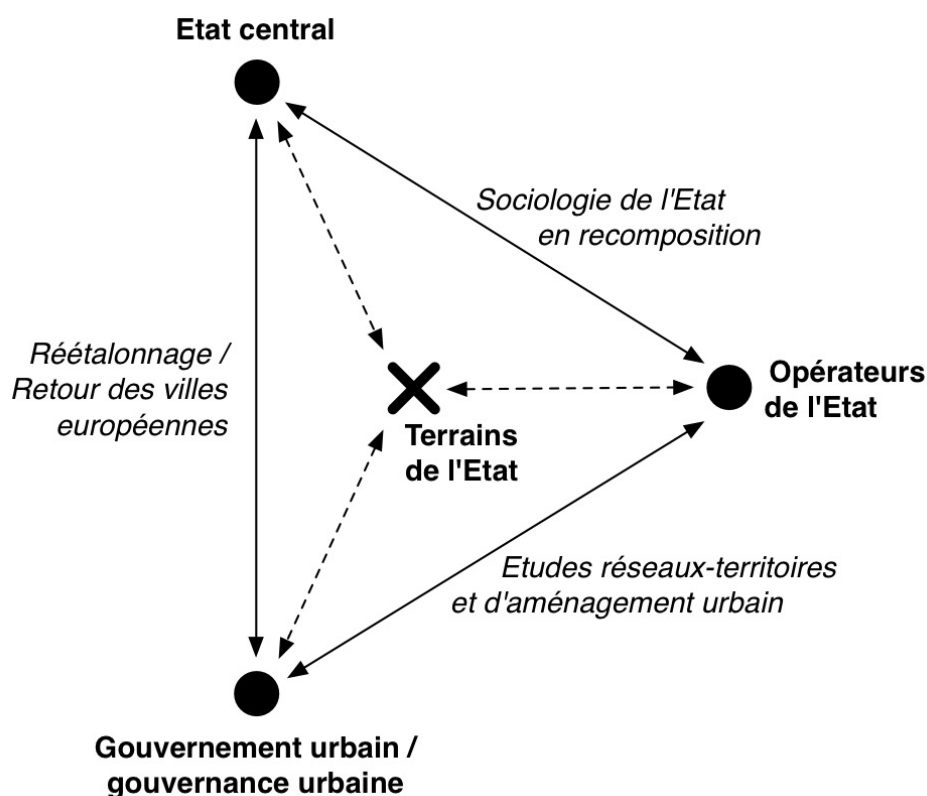
Ainsi, les terrains de l'État sont partout mobilisés dans l'édification de l'avenir des villes d'Europe occidentale, mais les synthèses sur le sujet y sont peu attentives. La relecture d'ouvrages représentatifs des trois courants de littérature sur les grands projets urbains l'a démontré. Les théories existantes ne permettent pas de penser le processus identifié. Soit les types de terrain ne font pas partie de l'analyse, soit les terrains de l'État sont confondus avec les terrains des firmes fordistes, soit ils sont subsumés dans des catégories plus larges. Dans ce dernier cas, les sites des projets d'aménagement urbain sont décrits dans les termes de l'obsolescence (R. Weber 2002). Ce vocable, qui se décline selon les pays (« friches urbaines », « *vuoti urbani* », « *brownfields* »), provoque une imprécision préjudiciable. Par exemple, dans une des rares tentatives de généralisation à propos de la fabrique urbaine en France, Alain Bourdin (2001) identifie parmi les quatre principaux types d'urbanisation, les « *grandes opérations d'aménagement urbain dans des zones délaissées par des activités consommatrices de beaucoup d'espace* » (p.148). Parmi ces zones, l'auteur identifie bien les « *friches* » portuaires, ferroviaires et militaires, mais aussi les sites industriels automobiles et les entrepôts viticoles. Ce genre de catégorisation ne distingue pas le type d'activité, de propriétaire, de statut du sol, etc. Une firme multinationale cotée en bourse aura-t-elle les mêmes logiques d'action sur ses propriétés foncières et immobilières que les établissements ferroviaires avec leur domaine ? En l'état, il n'est guère possible de progresser dans les raisons qui conduisent des acteurs à considérer ces terrains obsolètes, à s'accorder sur ce qui doit les remplacer et à en échanger la propriété. Cette thèse va démontrer l'intérêt d'isoler analytiquement les terrains des opérateurs de l'État,

à la fois pour comprendre les processus et les résultats de ces restructurations urbaines et, en retour, les recompositions de la dimension matérielle de l'État. Pour ce faire, il faut commencer par relier ces processus urbains avec les recompositions de l'État.

Recompositions de l'État, restructurations de ses opérateurs et transformations urbaines : des relations à établir

Trois groupes de littérature nous informent sur ces liens. Chacun renseigne l'un des axes du triangle formé par l'État central, les opérateurs et les gouvernements urbains (cf. Figure 1). D'abord, le riche débat entre les courants néowébériens et néomarxistes sur le rééchelonnement de l'État (*state rescaling*) permettent de relier les recompositions de l'État et la montée en puissance des niveaux infranationaux dans la gestion territoriale. Ensuite, la sociologie de l'État en recomposition fait le lien entre le changement des activités de l'État et les restructurations de ses opérateurs. Enfin, des travaux sur les relations entre réseaux infrastructurels et territoires et sur l'aménagement urbain se sont intéressés aux interactions entre les opérateurs et les gouvernements urbains. L'analyse de ces trois groupes nous conduira à diriger notre questionnement vers les enjeux matériels du repositionnement des opérateurs dans les villes.

Figure 1 : Les terrains de l'État au croisement des recompositions de l'État central, de ses opérateurs et des gouvernements urbains



Recompositions de l'État et transformations urbaines

Si les études urbaines ont été silencieuses sur les terrains de l'État *en particulier*, en revanche elles ont intégré les restructurations de l'État *en général*, dans deux schémas explicatifs des transformations urbaines des villes européennes. Les courants néowébériens et néomarxistes, que l'on peut respectivement associer aux thèses du retour des villes européennes et de la ville postfordiste, ont chacun théorisé les liens entre restructurations urbaines et recompositions de l'État. Les premiers mettent en avant les logiques politiques à l'œuvre. Les seconds ont relié ces transformations au changement de mode d'accumulation du capital.

Néowébériens

Les recompositions de l'État sont un facteur du *retour des villes européennes*. Dans la tradition wébérienne, ce courant accorde une forte autonomie à l'État et par conséquent à sa recomposition qui constitue un processus d'abord politique (Pinson et Le Galès 2005). Les restructurations de l'État, de l'économie et des villes sont liées. Pour autant, il n'y a pas de relation fonctionnelle entre ces processus. Les changements que connaissent les villes sont hétérogènes et progressifs, du fait des arrangements institutionnels et des formes de régulation multiples, dans lesquels sont prises les villes dans l'espace européen (Kazepov 2005).

Au sein même de l'État, la redistribution de l'autorité politique entre les différents niveaux de gouvernement, est l'objet de rapports de pouvoir. Cette redistribution a des conséquences sur la façon de gouverner le territoire. Car si ce courant est néowébérien, il décrit une trajectoire « *post-wébérienne* » (Bobbio 1994) dans la mesure où les transformations observées vont dans le sens inverse d'une concentration, d'une croissance et d'une fermeture des institutions étatiques. La redistribution du pouvoir mène à une forme plus concertée et procédurale de son exercice. Le « *desserrement de l'étreinte de l'État* » (Le Galès 2011: 157) sur les villes provoque une dilatation verticale et horizontale du pouvoir urbain (Bobbio 1994). L'État central se « *banalise* » et les villes peuvent désormais s'y opposer (Le Galès et Harding 1996). Autrement dit, c'est bien parce que l'État recompose ses échelles d'intervention et redistribue le pouvoir d'action sur les villes que celles-ci se transforment. Mieux, parce que les échelles de l'action publique changent, ses formes et ses acteurs se modifient.

Ces modifications ne transforment pas seulement l'action publique au niveau urbain. En plus de déléguer, l'État central change ses façons de penser et d'agir sur le territoire. Les travaux qui l'observent « d'en haut » décrivent la sortie d'une optique quantitative et

distributive, au profit d'une activité d'institutionnalisation de la coordination et de la négociation (Duran et Thoenig 1996). Ces modifications se manifestent dans le champ de l'aménagement. Ainsi,

la politique d'aménagement du territoire se traduit pour l'essentiel par le fait que l'État, à travers des lois-cadres, élabore une ingénierie institutionnelle [...] qui se traduit par un éventail de procédures constitutives permettant [...] de négocier des enjeux, de prendre en charge des initiatives autour de nouveaux territoires géographiques et dans des enceintes spécifiques qui ne sont pas celles des institutions politiques et administratives classiques. (p.602)

Ce repositionnement dans une logique constitutive est relié à un changement des cadres cognitifs et normatifs à travers lesquels les administrations centrales envisagent le territoire national, les villes et leur aménagement. Il n'est plus question pour l'État d'avoir un projet pour le territoire national, car celui-ci n'est plus l'échelle de définition et de production des transformations spatiales (Béhar et Estèbe 1999). Ainsi reliés, les travaux qui regardent *d'en haut* et *d'en bas* parviennent à un modèle explicatif robuste qui, sans en faire un facteur exclusif, relie les transformations urbaines et les recompositions de l'État.

Mais, les rapports de pouvoir entre niveaux de l'État peuvent très bien s'inverser et l'indépendance acquise par les collectivités locales dans la gestion territoriale se réduire. De même, les normes d'action peuvent être moins orientées vers la négociation, les cadres de contraintes renforcés, et les fenêtres d'opportunité refermées. Ainsi, la politique de la ville a fait l'objet d'une recentralisation dans les années 2000 en France (Epstein 2013a). Là encore, il ne s'agit pas d'un jeu à somme nulle ou d'un retour à la situation antérieure. Le réinvestissement des affaires urbaines par les administrations centrales a entraîné un contrôle accru des formats et des résultats de l'action publique territoriale, tout en laissant sa mise en œuvre aux collectivités. Les réformes inspirées du nouveau management public des années 2000 ont doté l'État central de nouveaux instruments et ressources symboliques qui facilitent la gestion à distance de l'aménagement des territoires infranationaux (Epstein 2015, à paraître).

De fait, les recherches sur la gouvernance urbaine ont décrit une période qui combinait des éléments réformateurs dans les gouvernements nationaux, de puissants programmes européens de soutien aux politiques territoriales et une croissance économique favorable au développement de projets urbains au cours de la seconde moitié des années 1990. Cette période pourrait être une parenthèse. Ce mouvement se trouve remis en cause par le renforcement de l'orientation néolibérale des institutions européennes et par les gouvernements nationaux au cours des années 2000, ainsi que par la crise financière et économique qui a commencé en 2008. Le contexte favorable à l'émergence de la gouvernance

urbaine a évolué dans le sens d'un renforcement des contraintes exercées par l'Union européenne, l'État, les marchés financiers et les entreprises sur les gouvernements et les sociétés urbaines. Une partie des résultats concernant le renforcement des villes comme niveau de régulation des sociétés européennes s'en trouve remis en cause¹⁸. Cette situation redonne du poids aux analyses néomarxistes.

Néomarxistes

Dans le riche courant néomarxiste qui s'attache à penser les relations entre l'État et le territoire, le schéma explicatif posé par Neil Brenner (2004) est sans doute le plus synthétique. Il établit les relations entre les modes d'intervention sur l'espace urbain et la restructuration des États européens, en lien avec le changement du mode d'accumulation du capital. Sa réflexion se base sur une conceptualisation marxiste-structuraliste de l'État s'intéressant moins à ses formes et à ses fonctions, qu'à ses projets et ses stratégies (Jessop 1990)¹⁹. Selon cette approche, le passage d'une économie fordiste à une économie postfordiste s'accompagne de la transition de l'« État providence keynésien » (*Keynesian welfare state*) à l'« État schumpetérien évidé et contraignant » (« *hollowed-out* » *Schumpeterian workfare state*), selon la célèbre formule de Jessop (1993)²⁰. Les transformations de l'État sont ainsi intégrées à la théorie régulationniste. Les réformes « schumpetériennes » comprennent une série de politiques sociales et économiques visant à s'adapter au régime d'accumulation flexible. L'évidement de l'État central se traduit par une série de déplacement du pouvoir à des niveaux infra- et supranationaux, mais aussi en dehors de la sphère publique. Ces déplacements varient d'un pays à l'autre, mais, comme pour les néowébériens, ils ont des conséquences pour l'exercice du pouvoir qui se fait plus décentralisé et stratégique et moins impératif et centralisé.

L'apport de Brenner à cette théorie est d'ajouter une dimension spatiale à cette transition²¹. Les stratégies spatiales de l'État visent ainsi à produire une géographie des

¹⁸ Ce constat est fait par les tenants de la gouvernance urbaine eux-mêmes (cf. la préface de la réédition de *Le retour des villes européennes*, Le Galès 2011).

¹⁹ L'approche structuraliste de Jessop est construite à partir de la théorie de Nicos Poulantzas (1978). Ce dernier propose de dépasser le modèle instrumental qui fait de l'État un agent de la classe capitaliste, au profit d'une vision de l'État comme un espace dans lequel les forces sociales sont catalysées et régulées et qui dispose d'une relative autonomie vis-à-vis de la classe capitaliste.

²⁰ Un argument similaire est avancé par Luc Boltanski (2009: 235) dans une formulation fonctionnaliste inhabituelle chez ce sociologue : « le tournant néolibéral des vingt dernières années n'a pas entraîné un dépérissement de l'État, mais sa transformation, sur le modèle de l'entreprise, pour s'ajuster aux nouvelles formes du capitalisme ».

²¹ Notons qu'Edmond Préteceille proposait une analyse proche quinze années auparavant en estimant que « ce processus de réorganisation de la division du travail entre les niveaux territoriaux est allé dans le sens de la décentralisation. [...] De tels changements dans les arrangements institutionnels sont cohérents avec, sinon nécessaires pour, les restructurations économiques » (1990: 51-52). En comparant le Royaume-Uni et la France, Pickvance et Préteceille démontrent cependant que des transformations macro-économiques similaires ont conduit à un processus de recentralisation dans le premier

relations sociales et économiques cohérente avec les formes prédominantes d'accumulation du capital (Brenner 2004: 92-94)²². Contrairement à l'approche « keynésienne » du territoire, ces stratégies sont concentrées sur certains espaces et visent à les différencier, dans le but de développer des régions métropolitaines concurrentielles, auxquelles sont dévolus des pouvoirs en matière d'aménagement. Autrement dit, l'État garde une place centrale dans la gestion territoriale, mais son rôle et ses échelles d'action changent. Il projette de nouveaux espaces afin d'adapter son territoire à l'économie mondialisée et au mode d'accumulation du capital postfordiste.

Ces stratégies s'incarnent notamment dans les grands projets d'aménagement urbain et infrastructurel. S'appuyant sur les exemples d'Euralille dans le nord de la France, d'Ørestad dans la banlieue de Copenhague et des Docklands de Londres²³, Brenner considère que

l'intensification de la mobilisation des institutions nationales, régionales et locales de l'État pour produire d'excellentes configurations infrastructurelles en réseau a entraîné une rupture fondamentale avec les modèles universels et nationaux de fourniture d'infrastructures publiques qui prévalaient au cours de la période fordiste-keynésienne. (Brenner 2004: 244)

Mais ces projets ont également des effets transformateurs sur l'État. Ils sont « *la voie à travers laquelle cette réorganisation de l'État est accomplie* » (Swyngedouw, Moulaert, et Rodriguez 2003: 21). Ils contribuent à la réorganisation des échelles et des espaces de l'État. Mieux, ils sont un levier pour opérer ce rééchelonnement. Ils participent également à modifier les pratiques et dissoudre les limites de la sphère publique, car « *d'importantes décisions et arrangements sont mis au point par des comités de pilotage, des conseils d'administration de sociétés opérationnelles et des organisations quasi-gouvernementales qui ne sont pas soumises à une justifications publiques* » (Swyngedouw, Moulaert, et Rodriguez 2002: 566). Firmes privées de BTP et de services urbains, gouvernements urbains et experts techniques et financiers se coalisent dans des partenariats et des structures ad hoc de gouvernance, pour gérer les grands projets d'aménagement urbain. Ainsi, ces projets sont qualifiés d'« *espaces du néolibéralisme* », car ils sont des situations dans lesquelles les

pays et de décentralisation dans le second. Il n'y a donc pas de lien fonctionnel entre restructurations économiques et recompositions de l'État (Chris Pickvance et Préteceille 1991).

²² Reprenant la distinction de Bob Jessop entre projets et stratégies de l'État, Neil Brenner sépare les projets spatiaux et les stratégies spatiales de l'État. Les premiers définissent les actions de l'État qui intègrent ses institutions à travers les échelles et les localités de son territoire. Les secondes désignent les interventions de l'État destinées à produire une géographie des relations sociales et économiques cohérente avec les formes d'accumulation du capital, c'est-à-dire au-delà de l'appareil d'État (Brenner 2004: 92-94). Cette distinction analytique est précieuse, car elle reconnaît une autonomie aux institutions de l'État vis-à-vis des « forces » capitalistes. Néanmoins, il est délicat, par exemple dans le cas des réseaux ferroviaires, de distinguer projets et stratégies dans la mesure où le réseau est le moyen de constituer à la fois *politiquement* un territoire national et un État centralisé et *économiquement* un marché et une industrie nationaux (cf. chapitre 1).

²³ Pour parvenir à ce résultat, il s'appuie sur les travaux de Stephen Graham et Simon Marvin sur les « espaces connectés supérieurs » (*premium networked space*) (2002, cf. infra).

discours et les politiques néolibérales sont articulés et matérialisés (Brenner et Theodore 2002a). En reliant les restructurations de l'espace urbain avec des changements d'échelles, de modes d'action et de frontières de l'État, l'approche structuraliste fournit donc un puissant modèle relationnel des transformations urbaines, des recompositions de l'État et des mutations du capitalisme. Trop puissant peut-être.

Ce schéma a déjà été critiqué du fait de l'absence de prise en compte des forces politiques internes et externes à l'État dans la formulation et la mise en œuvre des politiques urbaines (Le Galès 2006). De même, l'homogénéité trop grande prêtée non seulement aux transformations contemporaines,²⁴ mais également au keynésianisme spatial antérieur est problématique. C'est particulièrement le cas lorsque l'on souhaite mener un travail de spécification au sujet de la reconversion des terrains des opérateurs de l'État.

* * *

Les auteurs néowébériens et néomarxistes ne reconnaissent donc pas le même rôle à l'État. De plus, ils interprètent les mêmes constats empiriques différemment. Ils s'accordent néanmoins sur de nombreux points dans l'explication des liens entre les recompositions et les mutations des espaces urbains, surtout si l'on passe outre leurs terminologies respectives (Giersig 2008). Comme Olivier Borraz et Patrick Le Galès l'ont eux-mêmes fait remarquer,

L'opposition entre les modèles de la gouvernance urbaine basés sur la transformation de l'État en relation avec les nouvelles demandes du capitalisme global et les modèles basés sur la contrainte moindre de l'État permettant à certaines villes de développer des stratégies d'acteur collectif dans la logique de la ville européenne wébérienne a été bien identifiée, parfois exagérée. (2010: 138)

D'abord, ces auteurs s'accordent sur l'idée d'une grande transition, selon un modèle linéaire et historique du changement. Ce modèle combine des facteurs principalement économiques – la transformation des systèmes productifs – et politiques – la recomposition des États et la montée en puissance des villes et des régions métropolitaines. La différence porte sur la relation fonctionnelle ou non entre ces facteurs. Notons à ce propos que, dans des pays européens où l'action de l'État central dans l'aménagement a été limitée, comme l'Italie, la thèse du retour des villes et le schéma brennerien apparaissent peu convaincants dans le champ de l'aménagement. Le cas italien montre que le changement des modalités d'aménagement du territoire n'est pas strictement corrélé aux recompositions de l'État et au

²⁴ En témoigne l'écart entre l'hétérogénéité des résultats empiriques des études de cas rassemblés dans *The globalized city* et les conclusions convergentes qu'en tirent les auteurs qui ont dirigé l'ouvrage. En témoigne aussi le matériau mobilisé par Neil Brenner dans *New State Spaces*. Celui-ci est issu pour l'essentiel de documents de planification produits par des ministères et des organismes de l'État central. Brenner ne se distancie pas des discours de l'État sur son territoire, alors qu'il n'est pas prouvé que ces projets transforment effectivement les territoires qu'ils visent.

« desserrement » de la contrainte de l'échelon central. Les municipalités italiennes bénéficient en effet d'une autonomie en matière de planification et de gestion urbaine depuis l'après-guerre. Certes, dans le cadre des politiques de décentralisation, les régions ont acquis des pouvoirs législatifs déterminants en la matière ; pour autant elles ne récupèrent pas le rôle de l'État. Ces différences institutionnelles n'ont pas empêché un mimétisme des pratiques, à savoir la conversion au projet, à la planification stratégique ou encore à la contractualisation des politiques de développement urbain (Salone 1999; Bobbio 2000).

Ensuite, les approches institutionnalistes et structuralistes ont en commun de s'intéresser aux évolutions des rôles et des relations des différents niveaux de l'État. Ils s'accordent sur le fait que la redistribution des tâches et du pouvoir se fait au profit des niveaux infra- et supranationaux, sans pour autant que l'État central ait disparu du jeu. Ils voient dans les villes et les régions métropolitaines l'espace principal du développement et de la régulation des relations politiques, économiques et sociales contemporaines.

Enfin, ce changement au profit des métropoles modifie les modes d'intervention sur l'espace urbain. Ceux-ci deviennent plus localisés, ciblés, stratégiques et orientés vers l'attractivité de certaines activités, populations et capitaux, afin de rendre les villes compétitives. Cette sélectivité se manifeste dans les grands projets d'aménagement urbain, qui se sont imposés comme la modalité privilégiée pour transformer les espaces urbains.

Ces deux théories permettent donc d'établir de solides relations entre des modalités d'intervention sur les espaces urbains et les recompositions de l'État. Puisque l'on s'intéresse à la reconversion de terrains d'opérateurs de l'État dans les villes, il est donc possible de formuler à leur suite l'hypothèse liminaire d'un lien entre ce processus et des changements au sein de l'État. La thèse qui suit est donc une entreprise de spécification par rapport aux théories dont nous disposons. La conclusion générale se concentrera d'ailleurs sur une discussion des apports de cette thèse, *par rapport* à ces théories. En portant l'attention sur les restructurations matérielles de l'État dans les villes, nous nous situons dans un interstice que ces théories n'ont pas inclus dans leur schéma explicatif des liens entre les recompositions de l'État et les restructurations urbaines. Cet interstice concerne de nombreux espaces.

L'absence d'intérêt pour les opérateurs de l'État est pour partie liée au fait que ces deux courants ont, pour des raisons différentes, une approche par trop unifiée de l'État. Les néomarxistes donnent une vision excessivement cohésive de l'État et cohérente de son action, notamment en ce qui concerne les relations entre les niveaux de l'État. Les théories

wébériennes envisagent les gouvernements urbains et l'État central de façon plus autonome et leurs relations plus conflictuelles (Gurr et King 1987). Si les écrits qui se rapportent à la thèse du retour des villes européennes reprennent cette conception des relations entre les niveaux de gouvernement, ils envisagent les recompositions de l'État central comme un élément de contexte finalement peu détaillé. Cela s'explique par l'objet d'étude de ces travaux, à savoir les pouvoirs et les systèmes de gouvernance urbains. Les travaux qui ont adopté le point de vue d'en haut permettent de vérifier et compléter ces résultats. Mais les analyses de l'action urbaine de l'État se limitent en général aux ministères qui en ont la compétence (Équipement, Logement). La théorisation porte donc, soit sur les dilatations horizontales au niveau local, soit sur la dimension verticale de l'action territoriale. Or nous avons affaire à des opérateurs sectoriels. Qu'en est-il des recompositions horizontales au niveau central ? Et comment prendre en compte l'action urbaine des opérateurs de l'État ? Dès lors que l'on se confronte à la reconversion des terrains d'opérateurs de l'État, ces questions se posent. Pour ce faire, il convient de pénétrer plus avant dans les dynamiques de recompositions de ces opérateurs.

Recompositions de l'État et réformes de ses opérateurs

Dans un ouvrage pionnier sur le sujet, Wright et Cassese (1996) identifient trois principaux ordres de recomposition de l'État : la réorganisation des rôles et des relations entre l'État central et les niveaux infra- et supranationaux, les changements des principes d'action de l'État ainsi que le déplacement et l'altération des frontières entre les sphères de l'État et du marché. Les recherches ultérieures de la sociologie des recompositions de l'État se sont prolongées dans ces trois directions.

D'abord, les changements d'échelles de la gestion territoriale ont été suivis attentivement, soit pour tracer la redistribution du pouvoir et des tâches entre niveaux, soit pour révéler le caractère multiniveaux des configurations émergentes (Duran et Thoenig 1996; Jessop 1998; Faure et al. 2007; Gualini 2006). Comme nous venons de le voir, c'est cette dimension que les courants néowébérien et néomarxiste ont intégré à l'économie politique urbaine. Ensuite, les travaux sur les réformes néomanagériales ont révélé l'introduction de nouvelles rationalités au sein de l'État et une instrumentation croissante de celui-ci. Des logiques et des mécanismes de marché sous-tendent généralement ces rationalités et ces instruments (Hood 1998; Lascoumes et Le Galès 2005; Bezes et al. 2011). Enfin, les modifications des activités de l'État ont initialement été identifiées dans le domaine économique. Elles ont laissé penser à un retrait de l'État au profit du secteur marchand, du fait des vagues de privatisation des années 1980 et 1990 (Vickers et Wright 1989; Feigenbaum,

Henig et Hamnett 1998). Mais l'exploration d'autres champs d'action de l'État, comme les affaires sociales, l'environnement, ou les institutions pénales, au cours de la décennie suivante montre une stabilité, voire un renforcement de l'État dans d'autres secteurs de l'action publique (Levy 2006; Béal 2011; Fassin et al. 2013). Au total, le remplacement de la vision d'une croissance inexorable de l'État, qui prévalait dans les sciences sociales jusque dans les années 1970, par l'image d'un retrait généralisé de l'État est empiriquement insatisfaisant (Feigenbaum, Henig et Hamnett 1998). L'État ne change pas « *malgré lui* » (Lascoumes et Le Galès 2005). Il se redéploie et modifie ses modalités d'action, plutôt qu'il ne se rétracte. Les opérateurs de l'État sont caractéristiques de ces déplacements.

Les mesures statistiques de la propriété et de la dépense publique des États européens dans le domaine des infrastructures indiquent clairement la tendance à un désengagement (Schneider et Häge 2008). Mais tous les secteurs de l'État ne connaissent pas les mêmes dynamiques de restructurations (Poupeau 2004) et celles-ci varient, pour un même secteur, d'un pays à l'autre (Tixier et al. 2004). De plus, la privatisation ne consiste pas seulement en la vente de firmes nationales : le financement, la distribution, la responsabilité ou encore la décision, sont autant de dimensions dans lesquelles le rôle de l'État peut croître ou décroître. Selon Cassese et Wright (1996), il ne faut d'ailleurs pas confondre propriété et contrôle. D'un côté, des entreprises privatisées peuvent être très protégées (subventions, monopoles, etc.). D'un autre côté, des groupes publics peuvent fonctionner de manière très autonome, à l'instar des « États dans l'État » à la française. Dans les services urbains, entre la régie publique et sa vente partielle ou totale, le spectre des possibles est étendu : délégation de service public, transformation formelle d'un département ministériel en société par actions, ou encore intégration des logiques de rentabilité et du management entrepreneurial (Lorrain et Stoker 1995). Dominique Lorrain note une extension indéniable des logiques et de la part du marché dans les services urbains en Europe depuis les années 1980. Olivier Coutard (1999: 6) souligne que les réformes engendrent un découplage entre les intérêts des industries de réseaux et les gouvernements nationaux. Enfin, certaines réformes, comme la décentralisation portuaire, peuvent au contraire mener à un renforcement des liens entre le secteur et les collectivités territoriales (Debie, Gouvernal et Slack 2007).

Malgré cette complexité, il est possible de déceler les trois ordres de recomposition de l'État définis par Wright et Cassese (1996) dans les réseaux techniques. Ils apparaissent clairement dans le cas du secteur ferroviaire, étudié dans cette thèse. D'abord, il fait l'objet d'une européanisation et d'une régionalisation alors que l'espace géographique et le cadre

institutionnel de ce réseau sont nationaux depuis le 19^e siècle. L'eupéanisation a deux faces. Elle consiste, d'un côté, à édifier un cadre institutionnel commun à travers une série de directives. Ces dernières visent à harmoniser les réglementations et à assurer l'interopérabilité, en même temps qu'à ouvrir progressivement le secteur à la concurrence. D'un autre côté, elle se manifeste dans la mise en place d'un réseau de la grande vitesse et de corridors de fret, dont nous rencontrerons un spécimen dans l'une de nos études de cas. La standardisation de la signalisation, à travers la construction du système européen de surveillance du trafic ferroviaire²⁵, montre le caractère indissociablement institutionnel et matériel de l'entreprise de construction d'un espace ferroviaire européen (Paye 2010). L'« économicisation » des grandes gares européennes le révèle également (Riot 2015). Cette construction s'inscrit dans le projet plus large de création d'un marché unique des transports dans l'Union européenne.

La régionalisation²⁶ a également une dimension institutionnelle et matérielle. D'une part, cette « *réforme silencieuse* » a fait des régions un acteur clé du réseau ferroviaire (Barone 2008). D'autre part, le fort investissement de cette mission par les régions a mené à une réorganisation du réseau autour des métropoles régionales (réouverture des lignes, nouvelles gares, etc., Maulat 2014). Cette transformation des réseaux nationaux, 'par le bas' et 'par le haut', institutionnelle et physique, s'illustre particulièrement pour le fret. D'un côté, elle provoque le passage d'une organisation réticulaire monopolistique d'échelle nationale à une organisation axiale concurrentielle d'échelle européenne (Debie 2005). D'un autre côté, elle favorise l'émergence d'opérateurs et de plateformes multimodales régionales (Dablanc 2009).

Ensuite, les principes de gestion et de fonctionnement de ces entreprises changent, comme le montre le cas de la SNCF. La montée de la norme commerciale et la diffusion des principes de régulation marchande peuvent être observées depuis la fin des années 1960 dans cet établissement (Barone 2008; Finez 2013). Ils remplacent le précédent référentiel de modernisation technique. Ils sont par exemple observables dans le prix des billets, passant d'un prix au kilomètre à une indexation sur les coûts marginaux et plus récemment à une tarification en temps réel (« *yield management* », Finez 2014). Ce changement de l'identité et des pratiques de l'opérateur ferroviaire est également manifeste en Italie à partir du début 1980, par exemple en ce qui concerne les politiques salariales (Regalia et Zanetti 2000).

²⁵ Le Système européen de surveillance du trafic ferroviaire (European Rail Transport Management System, ERTMS) est un projet industriel qui vise à harmoniser la signalisation des grandes lignes européennes à travers la création d'un nouveau « langage » standardisé.

²⁶ Le transfert des compétences pour l'organisation des transports ferroviaires régionaux a été acté par le décret de loi n°422 du 19 novembre 1997, dit « loi Bassanini », en Italie, et, en France, par la loi n°1208 du 13 décembre 2000, dite loi Solidarité et renouvellement urbain (SRU).

Enfin, ce secteur a connu un double processus de modification de la frontière entre l'État et le marché. D'une part, il y a une ouverture progressive de ce secteur à la concurrence. Si les années 1990 avaient vu émerger des formes partenariales de service transfrontalier entre compagnies nationales, celles-ci sont désormais en concurrence sur ce segment de l'activité. Certains pays ont déjà ouvert le réseau national de la grande vitesse à de nouvelles entreprises qui concurrencent l'opérateur historique. C'est le cas en Italie où la compagnie Nuovo Trasporto Viaggiatori (dont la SNCF détient d'ailleurs 20%) assure des liaisons sur les lignes les plus rémunératrices. Les régions continuent de privilégier l'attribution du service aux compagnies nationales, mais la possibilité de recourir à d'autres entreprises est ouverte. En outre, le fret transnational a été ouvert à la concurrence en 2003²⁷. Par ailleurs, les firmes nationales ont fait l'objet de privatisations totales, partielles ou formelles. C'est la troisième forme de privatisation qui prévaut dans la plupart des cas.

Ainsi, les opérateurs ferroviaires ont changé de statut en passant généralement de formes administratives à des formes entrepreneuriales. Ils ont été restructurés principalement selon trois modèles. L'intégration maintient l'opérateur du service et le gestionnaire de l'infrastructure dans une entité unique. La holding comprend des filiales dédiées aux différents types d'activités. La séparation place l'opérateur et le gestionnaire dans deux entités distinctes (Beyer et Chabalier 2009). L'Italie a par exemple opté pour la seconde option dans la perspective d'une privatisation partielle à moyen terme. Ce changement a été rapide, puisque de simple département du ministère des Infrastructures, les FS sont devenues une tentaculaire holding de droit privé, entre le milieu des années 1980 et la fin des années 1990. La France avait choisi le modèle de la séparation depuis 1997, avant que le gouvernement de Jean-Marc Ayrault n'accède à la demande de la SNCF de réunir sous la forme d'une holding d'établissements publics²⁸. Quel que soit le modèle choisi, les rapports avec les tutelles ministérielles et les collectivités se contractualisent. Cet opérateur de l'État s'autonomise et se rapproche du fonctionnement de grandes firmes industrielles privées.

La littérature sur les restructurations des opérateurs de l'État examine rarement la dimension urbaine et matérielle des changements. Il y a donc d'un côté des théories urbaines qui intègrent la recomposition de l'État *en général*, mais pas de ses opérateurs en particulier. D'un autre côté, des travaux sur les restructurations des opérateurs *en général* qui n'abordent pas la question du changement de leur place dans l'espace urbain.

²⁷ Directive n°12/CE du 26 février 2001.

²⁸ Loi n° 872 du 4 août 2014.

Réformes des opérateurs et transformations urbaines

Deux derniers groupes de littérature vont permettre d'analyser les relations entre les opérateurs et les villes. Le premier porte sur les réseaux territoriaux et les infrastructures. Le second, ancré dans le champ de l'aménagement, observe, au cas par cas et sans les intégrer analytiquement ou théoriquement, les relations qui se nouent entre opérateurs et gouvernance urbaine, à l'occasion de la reconversion de leurs terrains.

L'inertie matérielle des réseaux territoriaux

Les études sur les réseaux territoriaux – à savoir des « *réseaux spatialement étendus et fonctionnellement intégrés* » (Mayntz et Hughes 1988: 5) – sont incontournables dès lors que l'on s'intéresse aux terrains du réseau ferroviaire. Les travaux pionniers de ce courant de recherche ont permis de saisir l'articulation entre, d'un côté, des processus politiques et sociaux et de l'autre, des innovations et des compétitions techniques et économiques, dans le façonnement des réseaux techniques. Ainsi, « *l'histoire des contextes de pouvoir requiert une attention non seulement aux forces à l'œuvre au sein d'un contexte donné mais aussi aux dynamiques internes à un système technologique* » (Hughes 1983: 2). Cependant, cette littérature qui porte majoritairement sur la période de déploiement des systèmes techniques a pour postulat implicite leur croissance inexorable (Coutard 2010). Les transformations qui affectent leur conception, leur gestion et leurs technologies depuis trente ans provoquent la remise en cause de cette croissance. Ces transformations ont ouvert des débats dans le champ des *science, technology and society studies* (STS).

L'une des thèses les plus influentes sur ces transformations est le *Splintering Urbanism* (Graham et Marvin 2002). Elle constitue une tentative de théorisation des relations entre réseaux et espaces urbains après les privatisations des années 1980 et 1990. Selon cette thèse, après une période dirigée par « *l'idéal moderne des infrastructures* », dont l'apogée a été l'après-guerre et au cours de laquelle les autorités tendaient à offrir des conditions d'accès aux réseaux et de services équitables, une nouvelle phase a commencé depuis les années 1970. Des préceptes néolibéraux sous-tendent les principes de production, de distribution, de consommation et de gestion qui définissent la période actuelle. Les effets de ces réformes questionnent à la fois spatialement et socialement l'intégration entre les villes et les réseaux. L'un des aspects intéressants de cette thèse est de corrélérer les changements qui ont cours dans la gestion et la production des réseaux techniques avec ceux touchant l'aménagement urbain. Parallèlement au démantèlement de l'idéal moderne des infrastructures, l'urbanisme basé sur une approche d'ensemble de la ville a cédé le pas à des pratiques projet par projet. Ces

changements infrastructurels et urbanistiques conduisent à une hiérarchisation de l'espace urbain. Elle passe par la fabrique d'« *espaces connectés supérieurs* »²⁹, produits à travers des grands projets d'aménagement urbain.

Des analyses empiriquement plus fondées et moins centrées sur le contexte britannique ont apporté des résultats différents sur les relations entre réseaux et territoires dans le contexte des réformes sectorielles. Les évolutions se différencient selon les réseaux et les contextes, la diffusion des logiques néolibérales ne constituant que l'un des paramètres de ces évolutions (Coutard, Hanley, et Zimmerman 2005; *Geoforum* 2008). Les réformes renforcent le pouvoir des industries de réseaux techniques vis-à-vis des gouvernements urbains, mais la nature physique de ces réseaux oblige les compagnies à faire appel et négocier avec eux (Offner 2000).

Cette dimension matérielle provoque de fait une très forte inertie des réseaux territoriaux. De fait, les STS se sont interrogées sur les résistances que des grands systèmes techniques opposent à leur transformation et, dès lors, sur les conditions de leur transformation. Le concept de *momentum* (Hughes 1983) rend compte de « l'inertie dynamique » d'un tel système lorsqu'il a atteint un certain stade de développement. Dans cette approche, les transformations politiques, culturelles ou du marché constituent les facteurs susceptibles de générer des changements (Summerton 1994). Il y a donc une inertie institutionnelle – ou une dépendance au sentier – des infrastructures³⁰. Mais la dépendance au sentier, suggérée par le concept de *momentum*, est également matérielle. La remise en cause de l'implantation d'un barrage ou d'un site ferroviaire nécessite des transformations physiques et de modifier les relations fonctionnelles de ces installations à l'échelle du réseau. Une infrastructure est « *aux prises avec l'inertie de la base existante et hérite des forces et des limitations de cette base* » (Star 1999: 382). Par conséquent, il faut rendre compatibles les nouvelles configurations avec les systèmes préexistants. En somme, parce que l'infrastructure est « *grande, stratifiée et complexe* », « *les changements prennent du temps et nécessitent une négociation et un ajustement avec d'autres aspects du système concerné* » (p.382). Le courant des STS nous alerte donc à la fois sur les effets urbains de réformes sectorielles et sur l'inertie des infrastructures face au changement du fait

²⁹ Les « *premium network spaces* » sont formés par « *des infrastructures de transport, de télécommunication, d'énergie ou d'eau, nouvelles ou modernisées, qui sont façonnées précisément pour les besoins d'utilisateurs et d'espaces puissants tout en contournant des utilisateurs et des espaces moins puissants* » (Graham, 2000 : 185). Pour une discussion plus approfondie de cette notion (cf. Coutard 2002; Graham 2002).

³⁰ Par rapport à ces approches institutionnelles, des modèles combinant des facteurs internes et externes de changement et intégrant plusieurs échelles d'analyses ont été proposés (Geels 2007).

de leur matérialité. Les études de cas concrets de reconversions urbaines d'emprises d'opérateurs de l'État confirment ces deux idées.

Une inertie qui se vérifie dans les projets de réaménagement des terrains de l'État

L'analyse des travaux sur le réaménagement de terrains portuaires, militaires et ferroviaires fait émerger deux résultats. Le premier concerne l'inertie de ces structures, généralement expliquée par les relations difficiles, sinon conflictuelles, entre les collectivités territoriales et les opérateurs de l'État à ce sujet. Les études comparatives insistent à ce propos sur les disparités infra- ou internationales concernant la capacité à mettre en œuvre ce changement. Le second résultat concerne la montée de logiques immobilières au sein des opérateurs de l'État, dans le contexte des réformes sectorielles.

À notre connaissance la seule comparaison entre opérateurs sur le sujet a porté sur les universités, les entreprises ferroviaires et les autorités portuaires italiennes (Savino 2003). Dans le cadre de projets de réaménagement de leurs terrains, ceux-ci deviennent de nouveaux protagonistes urbains, partenaires des gouvernements locaux. Cette implication s'accompagne d'une conception renouvelée de la ville pour ces opérateurs :

D'une vision distraite et purement technique selon laquelle ville et territoire n'étaient que des « supports » du réseau et des « contextes » des nœuds [...] ou, en négatif, la contrainte naturelle à l'extension des installations de service ou à la modification des tracés du réseau, on passe à une interprétation de la ville comme source de valorisation économique pour un patrimoine immobilier toujours moins utilisé. (p.109)

Ce changement de rôle et de vision est dû à l'autonomisation de ces opérateurs vis-à-vis de l'État qui les conduit à sortir du « régime d'extraterritorialité » précédent.

Si les comparaisons intersectorielles sont rares, il existe des travaux comparatifs entre villes et entre États. Observons donc successivement trois opérateurs. Il y a d'abord une littérature conséquente sur la reconversion des ports en complexes multifonctionnels. Les travaux américains ont eu tendance à interpréter les redéveloppements de *waterfronts* comme des processus emblématiques du passage d'une économie industrielle fordiste à une accumulation flexible basée sur des espaces de loisirs, de tourisme et de consommation (Harvey 1989; Vermeesch 1998). Ce type de projet d'aménagement urbain a connu une telle diffusion internationale qu'il est devenu un modèle imposé pour les villes portuaires (Orueta et Fainstein 2008). Toutefois, des travaux sur les pays européens montrent des différences substantielles entre les pays et au sein de ceux-ci. D'abord, la progression des activités d'aménageur urbain et des logiques immobilières au sein des autorités portuaires est très progressive et rares sont les initiatives qui se concrétisent (Magnan 2014). Ensuite, d'autres

logiques, notamment environnementales, expliquent la profusion de projets de « reconnections » entre les ports et les villes (Debie 2013). Enfin, la variable territoriale est décisive dans les processus et les résultats. Deux villes similaires en termes de positions géographiques et de mutations socio-économiques, Le Havre en France et Southampton en Angleterre, ont ainsi produit des réponses différentes quant au réaménagement de leurs espaces portuaires (Fouillant 2003). De même, le redéveloppement des fronts de mer des villes italiennes révèle des disparités territoriales importantes entre les parties septentrionale et méridionale de la péninsule (Savino 2010). Au total, malgré une profusion de projets, les cas français et italiens sont marqués par une formidable inertie des structures portuaires liées à la difficulté de coordonner les logiques d'action sectorielles et municipales.

Les terrains militaires ont également attiré l'attention. La désaffectation de nombreux sites du fait de la réorganisation des armées après la guerre froide a donné lieu à des stratégies de valorisation et de cession foncière (Ponzini et Vani 2012). Ces stratégies s'expliquent également par les pressions budgétaires et la montée de logiques immobilières au sein de la Défense (Pollo 2012). Ces stratégies ouvrent à la fois des opportunités et des tensions avec les politiques de développement urbain des gouvernements locaux. À partir d'une théorisation des relations entre l'État, l'armée et les villes en termes de centres politiques, Francesca Artioli (2014) parvient à expliquer les effets localisés de la restructuration des armées françaises et italiennes. Elle souligne le rôle de la variable nationale – plus précisément de la présence ou de l'absence des institutions de régulation croisée de l'aménagement du territoire – dans les processus et les résultats du repositionnement des armées entre les deux pays.

Venons-en à l'opérateur ferroviaire qui nous intéresse plus particulièrement dans cette thèse. Les conglomérats japonais sont de longue date des acteurs centraux de la production urbaine nippone (lotissements, centres commerciaux, parcs à thème) à travers l'exploitation des flux de personnes générés par leurs réseaux (Aveline 2003). En Europe, British Rail a d'abord retenu l'attention. Dès avant sa privatisation, celui-ci a en effet entrepris une politique de valorisation de ses terrains, en particulier dans la ville de Londres, où il attendait des revenus substantiels de leur cession. Pour ce faire, BR s'est engagé dans des partenariats avec des promoteurs privés (Bertolini et Spit 1998). Ainsi, bien que British Rail « *avait la capacité d'agir comme un organe de planification stratégique pour Londres à travers le contrôle de tant de terrains localisés dans le centre, le caractère public de sa propriété ne l'a pas réfréné dans son comportement identique à celui d'un propriétaire privé spéculateur* » (S. S. Fainstein 2001 [1994]: 120). Le comportement de la Deutsche Bahn dans la décennie suivante ne se distingue guère de son homologue britannique.

La holding *“considérerait la revalorisation de ses plus grandes gares centrales et leurs contextes comme une activité génératrice de revenus et de profits”* (Novy et Peters 2012: 13). En Italie, après une période durant laquelle les FS avaient une approche relativement ouverte des objectifs de la reconversion de leurs terrains, elles ont ensuite concentré leur attention *« exclusivement sur l’acquisition de la rente foncière »* (Savino 2003: 112).

En France, les analyses de la reconversion des terrains ferroviaires ont rarement donné lieu à des analyses poussées. Suivant le paradigme aménagiste de la coordination urbanisme-transport, les urbanistes se sont focalisés sur les aménagements liés à de nouvelles gares, souvent de la grande vitesse (Bertolini 1998; Terrin 2011). La « valeur assurantielle » des gares permet d’expliquer la focalisation des promoteurs et des gouvernements urbains sur ces sites, mais l’action des établissements ferroviaires n’est pas intégrée à cette explication (Delage 2013). D’autres ont identifié cette action en pointant les *« nouvelles tendances de la SNCF [...] visant à la valorisation de son propre patrimoine immobilier »* (Pucci 1998: 139). Sébastien Pradella (2011) a élargi et approfondi ces questions en décrivant le régime d’échange de ressources foncières et financières entre la SNCF et la Ville de Paris, dans le cadre d’une réflexion plus large sur le gouvernement du sol urbain. Pradella montre notamment le rôle de l’État central dans la médiation de ces relations. Il souligne le passage d’une position de rétention foncière de l’opérateur à une recherche d’apports financiers qui le pousse à céder ses emprises. Pris dans leur ensemble, ces travaux permettent de saisir la montée d’une logique immobilière au sein des entreprises ferroviaires nationales, dans le cadre de restructurations sectorielles. C’est un résultat précieux pour la poursuite de notre enquête.

* * *

Pour répondre à notre question empirique – pourquoi les terrains de l’État sont-ils l’objet de transformations urbaines ? – nous avons d’abord montré que ce processus est un impensé des théories urbaines dominantes. Trois groupes de littérature ont ensuite permis d’établir des liens entre les recompositions de l’État, les restructurations de ses opérateurs et les transformations des espaces urbains. Cependant, ces relations sont chaque fois analysées deux à deux. Or nous sommes confrontés aux changements de la présence matérielle d’un opérateur, dans les villes, dans le contexte de sa restructuration. Il faut donc tenir ensemble ces trois relations. Pour problématiser ces changements, nous proposons maintenant de concevoir les sites ferroviaires comme partie prenante de la matérialité de l’État. Cette dimension de l’État va permettre de progresser dans la construction du cadre d’analyse du

processus de reconversion des terrains des opérateurs. Incidemment, ce processus urbain va aussi se révéler un analyseur du volet matériel des recompositions de l'État.

La base matérielle du pouvoir logistique de l'État

Si la matérialité de l'État n'est pas abordée par la sociologie de l'État en recomposition, elle est en revanche un objet de la sociologie historique de l'État moderne. L'idée centrale de la littérature mobilisée dans cette section est que « *l'État est à la fois matériellement produit et représenté à travers le cadre bâti* » (Molnar 2013: 9). Ainsi, « *puisque les États modernes doivent être matériellement conçus [engineered]* », ils ne sont pas seulement imaginés ou organisés (Carroll 2002: 78-80). Cette entrée matérielle déplace le regard sur l'État par rapport aux courants néowébériens et néomarxistes³¹. Ces courants se concentrent sur le couple militaire et fiscal, dans lequel ils voient une sorte d'essence de l'État (Carroll 2009). Ils construisent des trajectoires de formation des États européens à partir des deux activités fondatrices que sont la coercition, à travers le monopole de la violence légitime, et la mobilisation des ressources (Tilly 1975; Finer 1975; Tilly 1990).

Ce n'est pas que les courants wébériens et marxistes ont omis la dimension territoriale de l'État moderne (p. ex. Mann 1993; Poulantzas 1978)³². Mais comme le fait remarquer Chandra Mukerji (2010b), ces théories envisagent généralement le territoire comme un réservoir de ressources disponibles et un domaine à imposer. Cette focalisation sur les aspects militaires et fiscaux escamote une dimension majeure du développement du pouvoir des États modernes occidentaux. En effet, ce pouvoir

a impliqué davantage : la construction d'un environnement bâti [...] pour mettre en œuvre [des] objectifs politiques. [...] Ces lieux produits par l'ingénierie – allant des villes aux réservoirs d'eau et aux installations militaires – sont des lieux où le pouvoir s'exerce et où la capacité technique à en faire usage se manifeste de manière visible. Ce sont donc aussi des lieux où le pouvoir et sa légitimité peuvent être mis en cause. (Mukerji 2009b: 223).

³¹ Il faut ajouter les études gouvernementales foucaaldiennes à ces deux courants. Les auteurs mobilisés dans cette section critiquent ces études pour deux raisons. D'abord, en se concentrant sur l'analyse du pouvoir, elles se sont écartées de la réflexion sur l'État proprement dit (Rose et Miller 1992). Ensuite, bien que certains écrits aient porté sur des équipements conceptualisés comme des machines (Foucault 1993 [1975]; Foucault et al. 1979), la focalisation sur les systèmes de pensée, les rationalités, les liens entre savoirs et pouvoirs et les modes de gouvernance s'est faite au détriment de l'analyse des pratiques et des formations matérielles de l'État.

³² Le concept de pouvoir infrastructurel avancé par Michael Mann désigne « *la capacité institutionnelle de l'État central, despotique ou non, à pénétrer ses territoires et mettre en œuvre logistiquement ses décisions* » (1993: 59). Ce pouvoir comprend donc une dimension matérielle. Toutefois, même si Mann cite des exemples (1984: 192), il n'étudie pas la formation de cette infrastructure logistique.

Pour Poulantzas (1978: 115), l'État capitaliste « *tend à monopoliser les procédés d'organisation de l'espace. L'État moderne matérialise dans ses appareils (armée, école, bureaucratie centralisée, prisons) cette matrice spatiale* ». Mais il est plus intéressé par les effets de cette matrice – à savoir la formation d'une nation par l'homogénéisation de la population – que par la constitution de cette matrice.

De Max Weber, ces travaux retiennent que le pouvoir de l'État ne repose pas seulement sur le monopole de la violence, mais aussi sur la légitimité. Ils ajoutent que cette légitimité suppose la constitution, la reproduction et la transformation de la base matérielle des sociétés nationales.

La formation de cette infrastructure matérielle est l'objet de recherche central de ce courant qui s'intéresse aux sciences, aux technologies et à l'ingénierie sociale et spatiale qui la sous-tendent. Les analyses portent sur les transformations opérées sur le sol (cadastre, cartographie, remembrements, boisement, etc.), la population (recensements, enfermement, traitements, etc.) et l'environnement bâti (édification de monuments, d'infrastructure et de réseaux, plans et règlements urbains, etc.)³³. Ces politiques matérielles de l'État sont constitutives de son « *pouvoir logistique* », à savoir l'aptitude à mobiliser et organiser les ressources sociales et naturelles dans un territoire (Mukerji 2010a: 402).

Ainsi, l'État n'est pas seulement un acteur disposant d'une autonomie relative dans la perspective structuraliste (Poulantzas 1978) ou forte dans la perspective wébérienne (Skocpol 1985; Mann 1984). Il est davantage qu'un ensemble d'organisations, d'institutions ou de champs qui concentrent les oppositions et les luttes entre les groupes et intérêts d'une société (Fligstein et McAdam 2012; Steinmetz 2008). Il est plus qu'une relation entre une idée – ou un pouvoir symbolique – et une organisation (Bourdieu 2012; Abrams 1988). L'État a aussi une dimension matérielle.

Patrick Carroll a développé la conceptualisation de l'État la plus avancée de ce courant de sociologie historique. D'abord, il partage l'idée des travaux cités précédemment selon laquelle les États modernes « *sont habilement, ingénieusement et souvent assez énergiquement planifiés, projetés et matériellement construits* » (2006: 168). Ensuite, il propose une façon originale de penser de façon relationnelle l'État comme idée, dans la tradition de Hobbes, l'État comme organisation, tel qu'il a été étudié par la sociologie, et la matérialité de l'État. Il parvient ainsi à définir l'État « *simultanément comme une idée, un système et territoire [country], comme un complexe de sens, de pratiques et de matérialités* » (2009: 592). L'État comme idée renvoie aux structures cognitives, aux institutions et aux formes discursives. L'État comme organisation (et activité) comprend le travail, les intérêts et les croyances des acteurs. L'État comme base matérielle se réfère à

³³ Précisons qu'un courant historique dont les deux figures principales sont Bernard Lepetit (Lepetit 1984) et Antoine Picon (Desportes et Picon 1997) s'est développé en France dans les années 1980 et 1990 sur la question de l'infrastructure du territoire français dans la période prérévolutionnaire (cf. chapitre 1). Ils ont cependant relié moins explicitement leurs travaux à la question de la formation de l'État et à la théorie de l'État que ne le fait le courant de sociologie historique que nous mobilisons.

l'environnement construit, aux technologies et aux populations (cf. Figure 2). Enfin, une fois posées ces trois catégories analytiques, il pense leurs relations. Par exemple, les projets matériels (« *material designs* ») se placent à l'intersection des dimensions organisationnelles et matérielles de l'État. Ils sont donc des objets d'analyse à privilégier pour saisir les logiques et le sens qui sous-tendent les processus de formation et, nous ajoutons, de transformation de l'État.

L'intérêt de cette approche est de donner une conception, ni unifiée, ni éclatée, mais agrégative de l'État. L'État est un assemblage de différents éléments idéels, organisationnels et matériels. Pour saisir ce mouvement, Carroll fait un emprunt à la théorie de l'acteur-réseau : le concept de cristallisation (*punctualization*),

le processus à travers lequel un acteur-réseau complexe et hétérogène, composé d'humains et de non-humains, d'institutions et de tout le reste, est simplifié dans le langage d'acteurs uniques et cohérents, que ce soient des individus ou des organisations (p.559)³⁴

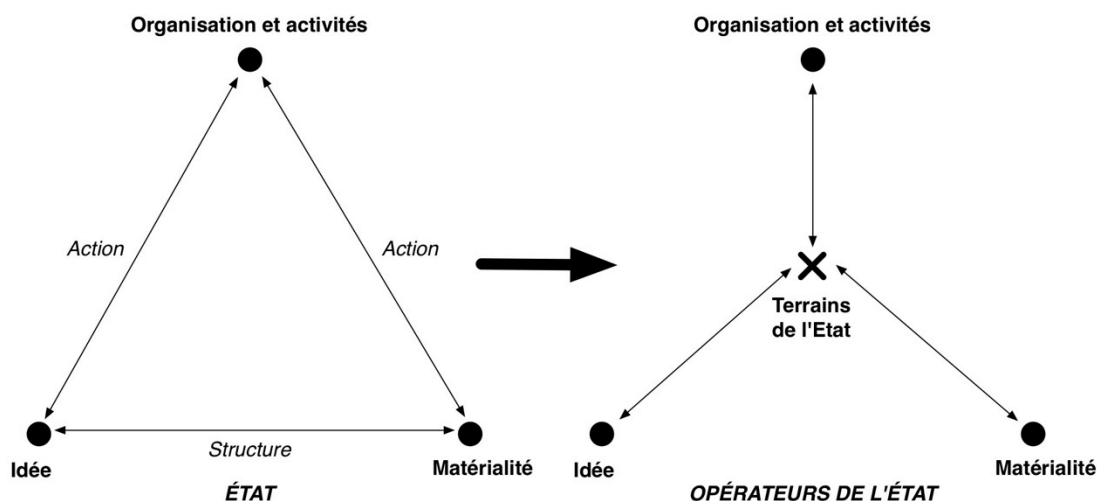
Ce concept est transposable pour comprendre l'articulation entre les trois dimensions de l'État dans la mesure où « *toute la complexité de l'État moderne est effacée et rendue invisible à travers un acte de cristallisation qui le rend un acteur unique et unifié* » (p.559). C'est ainsi qu'un agent de l'État peut « *voir comme un État* » (Scott 1998) et agir en son nom sur le territoire, ou, dans les termes de Pierre Bourdieu (2012: 53), exprimer « *le géométral de toutes les perspectives* ». Au terme de ce travail conceptuel – intégrateur plutôt que clivant –,

l'État comme idée est devenu une puissante formation discursive, une structure cognitive, et un assemblage d'institutions ; l'État comme système est devenu un vaste appareil organisationnel qui agit avec différents degrés de cohérence [...] ; et l'État comme territoire [country] est constitué à travers les matérialités du sol, du cadre bâti et des populations/corps. (Carroll 2009: 592)

On comprend maintenant que le déplacement du regard sur la matérialité de l'État a des conséquences sur la façon de le concevoir et de l'étudier.

³⁴ Ce concept a été proposé par Michel Callon (1990) pour décrire la conversion d'un réseau entier en un simple nœud d'un autre réseau. Il se rapproche donc de la fabrication de « boîtes noires », selon la terminologie de la théorie de l'acteur-réseau.

Figure 2 : La transformation des terrains de l'État, un objet de recherche à l'intersection des trois dimensions de l'État définies par Patrick Carroll



Source : Patrick Carroll (2009), adapté par l'auteur.

Cette thèse suit le décentrement opéré par ce courant de recherche dans l'analyse de l'État. Deux limites n'en sont pas moins identifiables, l'une théorique et l'autre empirique. Premièrement, ces travaux ont tendance à ne pas rendre compte des conflits, des négociations et des arrangements qui façonnent les projets matériels de l'État. Parfois cela tient aux choix des terrains, par exemple lorsque Mukerji étudie l'aménagement entièrement maîtrisable des jardins de Versailles (Mukerji 1994), d'autres fois cela tient à des lectures unilatérales de la déclinaison des projets matériels de l'État sur l'espace national. La faible attention donnée à la coproduction de ces projets pourrait s'expliquer par le fait que plusieurs de ces travaux portent sur le déploiement de l'État dans des colonies comme l'Irlande (Carroll 2006) ou l'Égypte (Mitchell 2002)³⁵. Mukerji s'intéresse à la coproduction du canal du midi (2009a) entre les ingénieurs liés à l'État central et les populations locales, mais elle le fait selon une vision pacifiée du monde social à partir des concepts de travail collaboratif et d'intelligence collective. Virag Molnar aborde plus frontalement les débats qui accompagnent les projets architecturaux de l'État. Mais son objectif est une périodisation de « *la nature et du sens du rôle de l'architecture dans la formation de l'État* » (Molnar 2013: 7). En d'autres termes, le tournant culturel dans lequel sont embarqués ces auteurs (en même temps qu'une partie de la sociologie américaine) focalise l'attention sur la production du sens, la diffusion de visions du monde et

³⁵ Les historiens s'accordent pourtant aujourd'hui sur le caractère négocié et souvent inachevé de la gestion territoriale des pays colonisés (Cooper et Stoler 1997). Je remercie Julie Marquet de m'avoir éclairé sur ce point.

la révélation de schèmes. Ce faisant, ils se détournent des enjeux, des ressources et des rapports de force qui façonnent les projets matériels de l'État dans les villes et les territoires.

Deuxièmement, la plupart de ces travaux de sociologie *historique* portent sur la *formation* de la base matérielle des États modernes. Ils décrivent des processus de diffusion du pouvoir logistique de l'État dans le territoire qu'il administre. Or nous nous intéressons à la *transformation* actuelle de cette base. Autrement dit, ce n'est pas la manière dont les différents centres politiques de l'État agissent sur un territoire à travers des infrastructures qui est étudiée. Notre objet de recherche concerne la façon dont cette base *est agie* par des organisations internes et externes à l'État. Les avancées théoriques de ces travaux permettent de relier conceptuellement les différents terrains de l'État dans les villes (casernes, hôpitaux, centres postaux, universités et écoles, grands réseaux techniques, etc.) et d'engager la réflexion sur les projets matériels et le pouvoir logistique de l'État. Par rapport à ces travaux, nous posons une hypothèse originale concernant les reconversions actuelles de ces terrains : si le pouvoir logistique de l'État se constitue à travers ses terrains, on peut alors penser que leur transformation recompose ce pouvoir.

La transformation du pouvoir logistique de l'État dans les villes

Les terrains de l'État, bases du pouvoir logistique des opérateurs

Pour conceptualiser la question des terrains de l'État, il faut d'abord distinguer la notion de terrain, du foncier et du territoire. La notion de foncier est limitative, car elle aborde le sol comme une ressource à exploiter et naturalise cette conception. Dans un contexte rural, elle renvoie à la fertilité et à l'accessibilité des sols. Dans un contexte urbain, elle renvoie à la position et aux constructions qui y sont (ou peuvent y être) réalisées. Sans entrer dans les subtilités de la théorie de la rente foncière, ces paramètres déterminent la valeur des sols agricoles et urbains (Camagni 1992). Autrement dit, le foncier focalise l'attention sur les relations de propriété parmi les multiples relations sociales qui se nouent dans et à propos d'un site donné (Elden 2010). De fait, un sol n'a pas de qualité propre ou essentielle. Sa transformation en un type de ressource nécessite un assemblage complexe de « *clôtures, titres de propriétés, lois, zones, régulations, bornes et récits* », comme le montre le façonnage des terres agricoles africaines en actifs destinés aux marchés financiers analysé par Li (2014: 589). De même, l'imposition du système de la propriété privée en Egypte implique la séparation entre le sol physique et la propriété, c'est-à-dire la constitution de l'une des institutions centrales de l'économie de marché (Mitchell 2002). Cette constitution est le *résultat* d'un processus

sociotechnique impliquant « *l'enquête de l'inspecteur cadastral, le positionnement de bornes de propriété, l'enregistrement de mesures et leur envoi au Caire, leur listing dans les registres cadastraux et l'émission d'actes notariés* » (p.58). Autrement dit, même pour être *réduit* à des relations de propriété, un sol nécessite le *déploiement* préalable de relations stratégiques, politiques, professionnelles ou techniques et leur stabilisation. Il faut donc abandonner la notion étroite de foncier au profit de celle élargie de terrain.

La notion de territoire est au contraire trop extensive pour désigner notre objet d'étude. Là non plus, il n'est pas nécessaire de rentrer dans le riche débat conceptuel et disciplinaire autour de la territorialité. Nous retiendrons qu'elle désigne « *la tentative par un individu ou un groupe de toucher, influencer ou contrôler des personnes, des phénomènes ou des relations, en délimitant et en affirmant son contrôle sur une aire géographique* » (Sack 1988, cité par Jaglin et Dubresson 2005: 342)³⁶. Nous avons vu que les États modernes ont constitué des territoires nationaux à l'intérieur desquels ils organisent et régulent les relations sociales (Mann 1984). Par conséquent, un territoire *comprend* des terrains de l'État, à partir desquels s'exerce son contrôle sur une aire géographique.

Les terrains de l'État peuvent ainsi être définis comme la base matérielle *à travers* laquelle les États sont construits et perdurent et *à partir* de laquelle ils exercent leur pouvoir sur un territoire. Ils supportent les symboles, les fonctions et les activités de l'État. Ici un tribunal, là une base militaire, là-bas un site de maintenance ferroviaire. Ils constituent donc les nœuds du réseau organisationnel de l'État dans son territoire à partir desquels se déploie son pouvoir logistique. En reprenant la conceptualisation de l'État de Patrick Carroll (2009), les terrains de l'État apparaissent comme les lieux d'articulation des dimensions idéale, organisationnelle et matérielle de l'État (cf. Figure 2). Les terrains des opérateurs de flux (dont les entreprises ferroviaires) sont donc la base de leur pouvoir logistique. Pouvoir logistique dont nous restreindrons dorénavant l'acception à la capacité à organiser les flux de choses et de personnes dans un territoire.

Mais il faut immédiatement ajouter que les tribunaux, les hôpitaux, les écoles et a fortiori les manufactures, les réservoirs, les canaux, les abattoirs, les gazomètres et les réseaux ferrés ne sont pas intrinsèquement ou essentiellement des terrains de l'État. Il ne faut pas naturaliser ces *états de choses*. Il faut se garder de réifier l'État en faisant la de la réalisation et de

³⁶ Une autre démarche consiste à rendre compte des territoires ou des conceptions territoriales d'acteurs ou de groupes d'acteurs. Pour un exemple de cette démarche, on peut se référer à l'article de Nicolas Verdier (2002) à propos des projets urbains au Havre entre la révolution et la fin du 19^e siècle.

l'usage de sa base matérielle l'unique facteur de la construction et de l'appropriation d'un territoire (Raffestin 1980). Qu'ils aient été construits, transformés ou appropriés, c'est au terme de processus d'*étatisation* que ces équipements et ces réseaux deviennent des terrains de l'État. Ils résultent d'assemblages de foncier, de capitaux, de matières et de technologies, de réglementations, de savoirs, de savoir-faire et de travail. C'est leur « cristallisation » qui permet le rattachement d'un site au complexe étatique. En retour, l'idée, l'organisation et la matérialité s'incarnent, se transforment et se déploient à travers et à partir de ces terrains.

Hypothèses de recherche

À partir de cette conceptualisation des terrains de l'État, il est possible de problématiser la transformation des sites ferroviaires, en cours dans les villes européennes. L'énigme que nous cherchons à résoudre est la suivante : si les terrains de l'État font exister celui-ci aux plans symbolique, pratique et matériel dans son territoire, comment expliquer alors qu'ils fassent l'objet de projets de reconversion ? Pour quelle(s) raison(s) le pouvoir logistique de cet opérateur, est-il mis en cause et réorganisé dans les villes européennes ? Cette problématique peut se décliner en quatre ordres de questionnements.

Le premier concerne les *raisons* de la modification des emprises ferroviaires dans les villes. Qu'est-ce qui provoque la transformation du support de l'activité des opérateurs de l'État ? Qu'est-ce qui explique que l'ordre spatial, social et technique en vigueur soit mis en cause ? Quelles confrontations d'intérêts et de sens cela implique-t-il ?

Le deuxième type de questions concerne les *processus* de transformation de ces emprises. Quels sont les changements à l'œuvre dans le statut, la propriété et la gestion des terrains de l'État ? Quels outils, ressources et modes d'action et de régulation sont mobilisés pour évaluer, valoriser et reconvertir ces emprises ?

Le troisième type d'interrogations porte sur les *acteurs* et les *institutions* de ces processus. Qui conçoit et qui gouverne ces projets matériels ? Les pressions exercées sur ces sites sont-elles internes ou externes aux opérateurs, aux gouvernements urbains ou à l'État central ? Quels rôles ont les différentes parties prenantes et comment se coordonnent ? Quelles institutions établissent ce que sont et ce que doivent devenir ces terrains ?

Enfin, le quatrième groupe de questions regarde les *résultats* de ces processus. Comment les gains et les coûts des reconversions sont-ils répartis ? À quoi les emprises ferroviaires laissent-elles place ?

Ces quatre niveaux de questionnement sont distingués analytiquement. Mais le fait que les processus soient situés spatialement et temporellement entraîne l'indissociabilité du pourquoi (explicatif) avec le qui, le quoi et le comment (descriptifs), dans leur interprétation. Les acteurs prennent position et interagissent *par rapport* à un espace (les sites ferroviaires) et un enjeu (la définition de leur transformation). Autrement dit, il est impossible d'*expliquer* ce que les acteurs font sans dire *à propos de quoi* ils agissent et *la façon* dont ils s'y prennent.

La problématisation de l'objet de recherche amène à la formulation de trois hypothèses. La première relie le processus de reconversion des terrains de l'Etat aux restructurations des opérateurs de l'Etat. La deuxième vise à contribuer à l'explication des transformations des espaces urbains centraux et péricentraux des villes européennes. Dans la mesure où nous analysons un processus urbain qui concerne les terrains d'un opérateur de l'Etat dans des villes européennes, la troisième hypothèse porte sur le rôle des variables nationale et locale dans la différenciation des processus. Chaque hypothèse est formulée à partir des résultats de la littérature et des problèmes ou des lacunes de celle-ci, au regard de l'objet de recherche (cf. Tableau 1).

Tableau 1 : Formulation des hypothèses de recherche

	Hypothèse 1	Hypothèse 2	Hypothèse 3
Résultat issu de la littérature	Les recompositions de l'État rééchelonne et transforment son action aménagiste	La restructuration des espaces urbains s'opère sous la forme de projets d'aménagement urbain qui permettent de coordonner une pluralité d'acteurs et de ressources	Perte de centralité de l'État central au profit des niveaux infra- ou supranationaux dans les processus d'aménagement urbain
Problème/lacune	En quoi les réformes sectorielles transforment les modes d'intervention des opérateurs de l'État sur leurs terrains ?	Pourquoi une large part des projets d'aménagement urbain concernent-elles des terrains de l'État ?	En quoi l'implication d'opérateurs et de terrains de l'État réintroduit-elle l'échelle nationale dans la régulation des processus d'aménagement urbain ?
Hypothèse	La reconversion de terrains de l'État dans les villes résulte de l'adoption de logiques, de stratégies et d'outils immobiliers par ses opérateurs	les projets d'aménagement urbain qui visent les terrains de l'État permettent de dégager une capacité d'action collective sur la base matérielle de l'État	La dimension nationale des opérateurs renforce les différences entre les pays et l'homogénéité au sein des pays

La première hypothèse part de deux constats issus de la littérature. D'un côté, les recompositions de l'État rééchelonne et transforment son action aménagiste. D'un autre côté,

ces recompositions entraîne la montée de logiques gestionnaires et entrepreneuriales au sein de ses opérateurs, dans le projet plus large de leur autonomisation. Cette hypothèse vise à déplacer le regard par rapport à la redistribution verticale du pouvoir qui focalise l'attention. Elle porte l'attention non pas sur les relations centre-périphérie, mais sur les rapports renouvelés des opérateurs avec les gouvernements urbains. Nous faisons l'hypothèse que les réformes sectorielles ont des effets sur les modes d'intervention des opérateurs sur leurs terrains. Plus précisément qu'ils adoptent des logiques, des stratégies et des outils immobiliers qui changent leur façon d'aborder leur présence dans les espaces urbains. Mais l'inscription de ces terrains, à la fois dans des ensembles fonctionnels plus large – par exemple le réseau ferroviaire ou le maillage territorial hospitalier – et dans des territoires, fait que cette logique immobilière peut être contestée. À cela s'ajoute le caractère public des sites concernés, voire leur inscription dans la domanialité publique, susceptibles de constituer des appuis pour la critique et de produire de l'inertie (réglementation, procédures administratives, évaluation, etc.). L'hypothèse est donc que le déménagement des opérateurs dans l'espace urbain est provoqué par le traitement *controversé* des terrains de l'État comme des actifs immobiliers.

La deuxième hypothèse part de l'idée que ces terrains font l'objet de pressions qui émanent, d'un côté, des gouvernements et des administrations centrales et locales et des opérateurs et, d'un autre côté, des acteurs immobiliers et des sociétés et institutions urbaines. Nous utilisons en cela les acquis des travaux sur la gouvernance urbaine qui ont identifié le fait que l'État est devenu un acteur parmi d'autres et qu'il y a un élargissement des parties prenantes à l'action collective urbaine. Nous supposons que les opérateurs de l'État ne réorganisent pas leur présence dans les villes de façon souveraine. Leur matérialité est agie à travers des projets matériels. Les projets d'aménagement urbain constituent à la fois l'espace d'interaction et le mode d'action sur ces terrains (Pinson 2005b). Ils sont utilisés pour mobiliser les acteurs, assembler les ressources, négocier les arrangements et produire la rente nécessaires à la transformation de ces structures complexes. L'hypothèse est donc que les projets d'aménagement urbain qui visent les terrains de l'État, permettent de dégager une capacité d'action collective, un pouvoir d'agir – entendu au sens productif et relationnel (Stone 1989) –, sur le support du pouvoir logistique des opérateurs.

La troisième hypothèse prend le contrepied de résultats comparatifs antérieurs dans le champ des études urbaines. Ils témoignent d'un affaiblissement de la variable nationale dans la différenciation des processus urbains. Certains insistent sur les différenciations infranationales liées à la montée en puissance des villes comme échelle de régulation, et suggèrent des

rapprochements intra-européens (Jouve et Lefèvre 1999; Pinson 2002). D'autres soulignent les relations directes entre les acteurs des niveaux local et global (ou « glocal ») qui contournent la régulation nationale, que ce soit dans la circulation des politiques urbaines (McCann et Ward 2011), ou les projets d'aménagement urbain (Moulaert, Rodriguez, et Swyngedouw 2003). Mais dès lors que ce sont des terrains d'opérateurs de l'État qui sont en jeu, nous avons potentiellement affaire à des acteurs centralisés et à des modes de régulation et des échelles de référence nationales. Par conséquent, notre hypothèse comparative est que ce type de terrain renforce, d'un côté, les différences d'un pays à l'autre et, d'un autre côté, l'homogénéité au sein d'un pays ; en termes de processus et de résultats, par rapport aux projets de reconversion des terrains des firmes industrielles fordistes.

En posant ces hypothèses, deux objectifs sont poursuivis dans cette thèse. Le premier est de proposer une explication spécifique à une part des transformations des espaces centraux et péri-centraux des villes européennes. Nous souhaitons expliquer pourquoi, comment et avec quels effets les terrains d'un opérateur de l'État sont l'objet de projets reconversion urbaine. Le second est de contribuer à engager la réflexion sur le volet matériel des recompositions de l'État. Il s'agit ainsi de démontrer les influences mutuelles entre la recomposition de l'État, les restructurations de ses opérateurs et la reconversion de leurs emprises.

L'enquête révélera que deux principaux facteurs provoquent la réorganisation des emprises des entreprises ferroviaires. Il s'agit d'un côté de la problématisation des modes d'occupation extensifs des opérateurs de l'État et la formulation de projets de réorganisation de cette présence par les gouvernements urbains, dans le contexte de leur montée en puissance dans la gestion des affaires urbaines depuis les années 1970. De l'autre côté, on assiste au développement des activités immobilières des entreprises ferroviaires dans le contexte de restructuration du secteur depuis le début des années 1990. Toutefois ces motifs d'intervention ne supplantent pas les logiques industrielles de modernisation et de rationalisation des firmes ferroviaires. Le réaménagement des terrains de l'État procède dès lors de l'arrangement localisé de ces motifs d'intervention sur la base matérielle de l'opérateur. Dans ces arrangements, la variable nationale est déterminante. Plus précisément, les règles domaniales, les moyens financiers des gouvernements urbains et les interventions de l'État central, distincts dans les deux pays étudiés, expliquent les différences constatées. Ils produisent de la régularité dans les processus et de l'homogénéité dans les résultats en France et des arrangements interinstitutionnels différents d'une ville à l'autre en Italie.

Méthodologie

L'objectif de l'introduction méthodologique est d'explicitier les choix du protocole de recherche – opérateur, pays européens et villes étudiés – (section 1), puis de présenter notre approche – types d'analyse et d'explication sociale – (section 2) et enfin de livrer les réflexions méthodologiques auxquelles nous ont conduites nos sources orales et écrites (section 3)³⁷.

Une approche comparative pour une théorisation de moyenne portée

Le choix des terrains ferroviaires

L'introduction théorique a rapproché différents projets d'aménagement urbain, en les pensant comme des processus de réorganisation du pouvoir logistique des opérateurs l'État dans les villes. Ce processus urbain concerne donc les terrains de plusieurs opérateurs. Nous avons fait le choix de nous concentrer sur les emprises du réseau ferroviaire pour trois raisons principales. La première est que ces terrains sont le socle d'un grand réseau de transport, dont le déploiement a contribué à l'aménagement du territoire national des pays européens (Caron 1997) et ainsi à la construction ou au renforcement des États nationaux. Parce qu'ils sont parties prenantes d'un grand système technique public et national, les sites ferroviaires constituent des lieux dans lesquels la matérialité, l'organisation et l'idée de l'État s'articulent et à partir desquels son pouvoir infrastructurel s'exerce. Mais contrairement à l'armée par exemple, la propriété et la gestion du réseau ferroviaire par un opérateur de l'État ne vont pas de soi pour tous les États (Dobbin 1994). Ce rattachement résulte d'une cristallisation qui doit être à la fois échafaudée et maintenue. De fait, le premier chapitre analyse le processus d'*étatisation* des terrains ferroviaires entre les années 1840 et 1930. Mais retenons dès à présent que l'intérêt de choisir cet opérateur est qu'il permet de mettre en visibilité une limite mouvante de l'État.

Cette frontière se déplace depuis une trentaine d'années. La deuxième raison de notre choix est ainsi que le secteur ferroviaire européen connaît un processus de restructuration. Comme nous l'avons démontré dans l'introduction théorique, ces changements sectoriels peuvent être reliés, mieux, participent aux trois dimensions de la recomposition des États européens (Cassese et Wright 1996). C'est un processus multiscalaire, à la fois européen, national et régional. C'est également un processus multidimensionnel, à la fois technique (réseau à grande vitesse, unification des signalisations à l'échelle européenne), financier

³⁷ Une telle démarche constitue bien évidemment un exercice de formalisation du protocole de recherche. Sans nier l'intérêt réflexif des « récits » méthodologiques, il nous a semblé plus constructif de rendre compte du point d'arrivée de notre réflexion, plutôt que d'en livrer les méandres.

(restructuration des dettes du secteur), réglementaire (directives européennes, alignement des législations, privatisation formelle ou partielle des entreprises publiques) ou encore commercial (introduction de la concurrence, montée des logiques commerciales et financières).

La troisième raison est que le déploiement national du réseau ferroviaire fait de ces opérateurs de très grands propriétaires fonciers. Le réseau ferroviaire s'étend inégalement selon les pays d'Europe occidentale, et plus encore selon les régions (Eurostat 2014: 228).³⁸ Toutefois, la densité et la ramification des chemins de fer et leur inscription historique dans un schéma national constituent des caractéristiques communes à ces pays. En France, le gestionnaire de cette infrastructure est le second propriétaire foncier après l'armée. Mais cette propriété a également la caractéristique d'être très étendue géographiquement. Ainsi, le chemin de fer traverse un tiers des communes françaises. Cette extension territoriale n'empêche pas une présence massive dans l'espace urbain. Si un mince ruban traverse les communes rurales, les espaces urbains accueillent des emprises de dizaines d'hectares, assurant les fonctions de stockage, de maintenance et de gare pour les services de fret et de voyageur. À titre d'exemple, la SNCF détenait 500 ha dans Paris dans les années 1980, soit 4,7% du sol de la commune de Paris (APUR 1980). Les entreprises ferroviaires européennes ne sont donc pas seulement de grands propriétaires, ce sont de grands propriétaires *urbains*.

Ces trois raisons (le caractère étatisé des terrains du réseau ferroviaire, les restructurations de ce secteur de l'État et la présence massive de ce réseau dans les espaces urbains) font des projets d'aménagement urbain des emprises ferroviaires des cas idoines pour jauger notre hypothèse générale concernant les liens entre la recomposition des États et le changement de la présence de leurs opérateurs dans les villes.

Le carré comparatif : une comparaison spatiale, intra- et internationale

Cette thèse procède selon la méthode de la comparaison d'études de cas. Cette méthode ne constitue pas un protocole contraint, limitant la fiabilité des résultats par rapport aux comparaisons expérimentales ou statistiques basées sur des variables prédéterminées. C'est une posture épistémologique qui privilégie la description de *processus* abordés dans leur complexité (Porta 2008). Cette approche base ses explications moins sur des théories que sur

³⁸ En 2009, le réseau ferré français comptait 29273 km de lignes et le réseau italien de 16704 km, soit une densité respective de 45,69 et de 55,44 km/1000 km². Dans ces deux pays, cette densité varie du simple au quintuple selon les régions.

la reconstitution de séquences causales (Elster 1989)³⁹. L'objectif est de rendre compte « d'ensemble de résultats ou de processus comparables choisis pour leur signification par rapport à des arrangements institutionnels » (Ragin 1989: 3). C'est à partir des études de cas que s'élabore la théorie (Vaughan 1992). Ce faisant, nous nous inscrivons dans la tradition interprétative et mobilisons la fonction heuristique de la comparaison (Vigour 2005).

Du fait de cette démarche interprétative, les cas étudiés ont changé de nature au cours du parcours de recherche. Notre réponse à l'incontournable question « *de quoi ceci est-il un cas ?* », que Howard Becker invite à continuellement se poser au cours d'une enquête (cité par Ragin 1992: 4), a ainsi évolué au cours de la thèse. D'une analyse de « projets urbains » sur des sites ferroviaires, nous sommes passé à des enquêtes sur la négociation de la présence matérielle d'un opérateur de l'État dans des villes européennes. Ce faisant, nous sommes passé de cas empiriques généraux donnés par le monde social (en l'occurrence le monde de l'aménagement) à des cas théoriques spécifiques qui « *s'imposent progressivement à la preuve empirique en prenant forme au cours de la recherche* » (Ragin 1992: 10). La conceptualisation des processus permet d'apprécier les similarités et les différences dans les reconfigurations des emprises d'un opérateur, dans différents contextes urbains. Encore faut-il sélectionner ces contextes et les États dans lesquels ils se trouvent.

La comparaison porte sur des processus situés dans quatre villes (Paris, Nantes, Milan et Bolzano) et deux pays (France et Italie, cf. Carte 1). Ce dispositif forme un *carré comparatif* (ou « comparaison en double paire », cf. Tableau 2). Chaque cas est ainsi mis en regard de deux autres cas. Le premier est situé dans le même pays dans un contexte urbain très différent. Le second cas est situé dans un autre pays, dans un contexte urbain similaire.

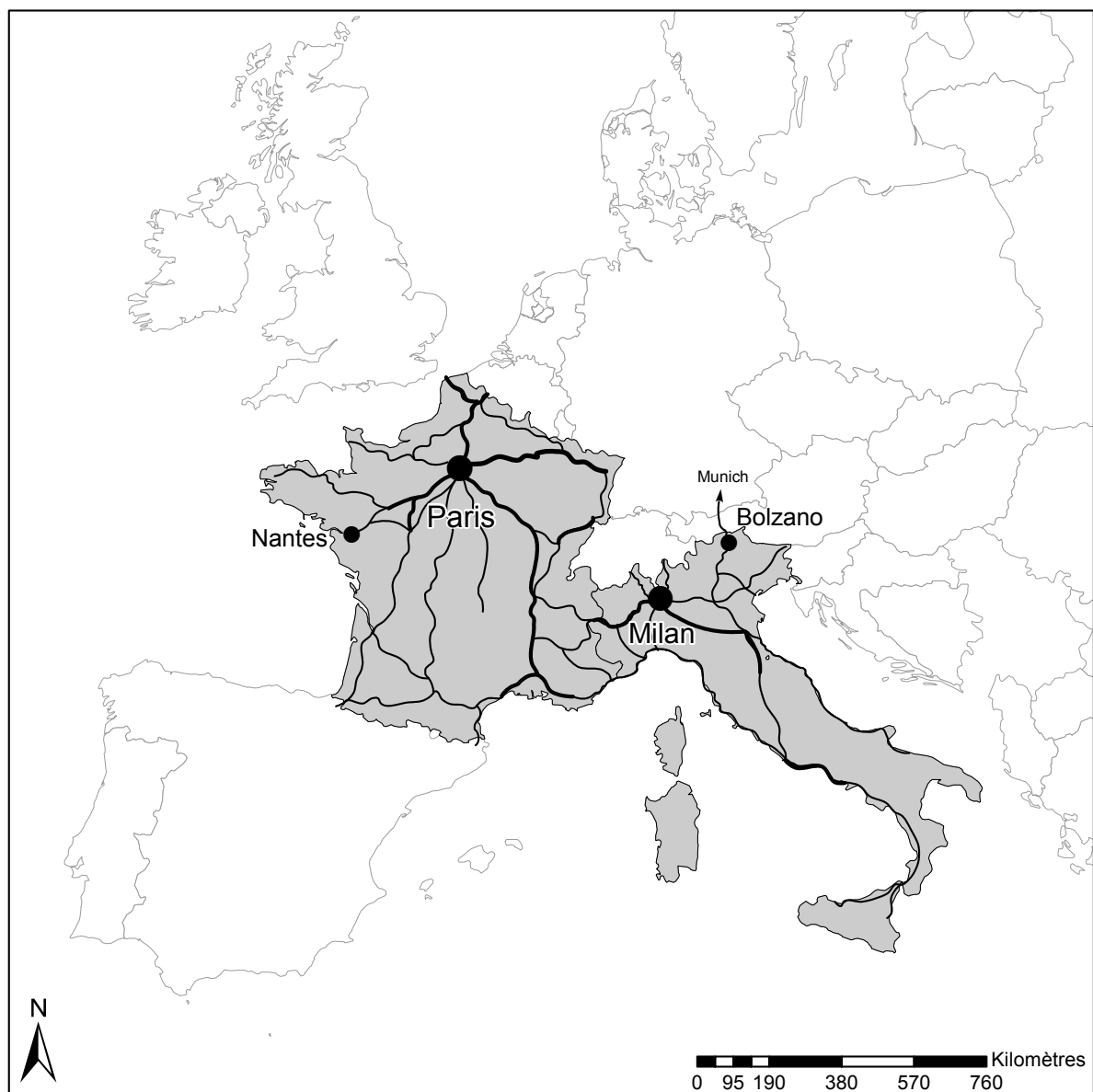
Ainsi, la comparaison porte à la fois sur deux États dont la structure institutionnelle est similaire (Cassese, 1998)⁴⁰, et sur des villes différentes en ce qui concerne le rang géographique, la position dans le réseau ferroviaire et le gouvernement des transformations urbaines au sein de ces pays. Il est ainsi possible de tester notre hypothèse comparative concernant l'homogénéité au sein d'un pays et l'hétérogénéité entre les pays. Le but est de mettre à l'épreuve l'assertion selon laquelle l'échelle nationale est de moins en moins

³⁹ Dans la mesure où « les processus sont différents des mécanismes en ce sens qu'ils ne concernent pas des relations causales entre deux phénomènes distincts (*A cause B*), mais sont des séquences contribuant à une chaîne causale » (Lamont 2012: 203), nous parlerons de processus plutôt que de mécanismes.

⁴⁰ Au-delà du cadre institutionnel commun (domination du pouvoir exécutif, droit administratif distinct du droit privé et centralisation forte), la France et l'Italie sont respectivement un « État (central) fort » et un « État (central) faible » sur la question de l'aménagement du territoire. En France, l'aménagement du territoire est une préoccupation continue de l'État moderne, ce n'est pas le cas en Italie.

pertinente pour expliquer les processus urbains. Pour cela, nous suivons le raisonnement logique des cas les plus similaires (au niveau international) et les plus différents (au niveau intranational) (Flyvbjerg 2006; Gerring 2007). Si deux pays semblables produisent des processus différents, il en sera en principe de même pour des pays plus dissemblables. Inversement, si deux villes dissemblables d'un même pays produisent des résultats similaires, il en sera de même pour des villes plus semblables les unes aux autres.

Carte 1 : Localisation de Paris, Nantes, Milan et Bolzano



Légende

— Réseau principal — Ligne grande vitesse

À partir de ce dispositif, la sélection des études de cas devait répondre à une triple exigence. La première était de s'insérer dans le carré comparatif. Ainsi les villes de Paris et Nantes d'un côté et les villes de Milan et Bolzano de l'autre se caractérisent par des régimes de production urbaine⁴¹ différents. Paris est une métropole de rang mondial, considérée dans la littérature comme relevant d'un régime « planificateur », c'est-à-dire ayant une position très favorable dans les marchés internationaux, une forte maîtrise de l'aménagement par le gouvernement urbain et un soutien de l'État central (Kantor, Savitch, et Vicari Haddock 1997; Pradella 2011). En comparaison, Nantes est une aire urbaine de rang moyen (Halbert, Cicille, et Rozenblat 2012) dont ce « *système de planification urbaine mis en place depuis la fin des années 1970 peut être caractérisé comme négocié et évolutif* » (Dormois 2006: 844). Le gouvernement urbain partage plus qu'à Paris les procédures d'aménagement, à la fois au niveau des décisions et de la mise en œuvre. Il fait appel d'un côté à des institutions métropolitaines et de l'autre aux acteurs régionaux de la filière immobilière (Pinson 2002; Dormois 2004). Milan est une métropole de rang mondial insérée comme Paris dans plusieurs marchés internationaux. Elle se caractérise par un régime de production urbaine dirigiste et partisan, jusque dans les années 1990 (Vicari et Molotch 1990; Kantor, Savitch, et Vicari Haddock 1997). À partir de 1997, les gouvernements urbains successifs ont ensuite engagé une politique de développement urbain guidée par l'idéologie de la croissance urbaine (Bolocan Goldstein et Bonfantini 2007; Arcidiacono et Pogliani 2011; Anselmi 2013). En 2011, l'élection d'une municipalité de gauche a remis en cause cette approche. Le laissez-faire et la faible implication de la municipalité milanaise dans les transformations urbaines contrastent avec le contrôle et la stabilité du régime de production urbaine par la municipalité et la Province autonome de Bolzano. Le régime de production urbaine bolzanien peut ainsi être qualifié de planificateur. Ce d'autant plus qu'il s'insère dans un « modèle » de gestion territoriale marqué par une limitation stricte de l'étalement urbain, des politiques de préservation de l'environnement et du paysage, ainsi que des moyens financiers, techniques et opérationnels conséquents, notamment dans le champ des services urbains (Pasquali et al. 2002; Diamantini 1998; Zanon 2013).

Nos études de cas apporteront des éclairages sur les récentes évolutions de ces régimes de production urbaine. La mairie de Paris cherche à donner plus de place au promoteur pour se désengager du portage foncier. La communauté urbaine de Nantes opère un recentrage des décisions d'aménagement. L'élection d'une municipalité de gauche en 2011

⁴¹ Par régime de production urbaine, nous entendons des formes de coordination relativement stables entre les autorités locales et les filières de production urbaine, dans un périmètre municipal ou métropolitain. La division du travail entre l'administration publique et les acteurs immobiliers privés, les formes de financement, les échelles d'intervention et les types de produits immobiliers se retrouvent d'un projet d'aménagement à l'autre.

a remis en cause la politique de laissez-faire qui prévalait à Milan. Ce qui importe pour l'instant, c'est que les cas sélectionnés permettent de saisir le rôle de la variable politique locale (au sens des orientations politiques des exécutifs et des politiques de développement urbain menées) par rapport aux stratégies et au cadre institutionnel national de l'opérateur.

Tableau 2 : Le carré comparatif comme dispositif heuristique

	France	Italie
Ville de rang mondial, centre ferroviaire du pays	Paris (planificateur)	Milan (laissez-faire)
Ville moyenne, extrémité du réseau national	Nantes (négocié)	Bolzano (planificateur)

Le deuxième critère de sélection concerne le choix de *sites* ferroviaires. Ceux-ci sont le plus semblables possible. Le but est de comprendre comment les acteurs urbains et ferroviaires abordent la transformation d'une emprise analogue, dans différents contextes urbains et nationaux. D'un point de vue ferroviaire, cela signifie que les sites ont un rôle équivalent au sein du réseau. Ce sont des avant-gares situées au cœur d'étoiles ferroviaires⁴², qui accueillent une série de fonctions annexes à une gare de voyageurs (stationnement, triage, lavage et maintenance des trains, base de préparation des travaux sur le réseau, activités de fret et plateformes d'échange fer-route). Au-delà de cette similarité, les sites occupent des places différentes dans le réseau. Les deux villes de rang mondial sont aussi le centre des plus grandes étoiles ferroviaires du pays. Le réseau national français rayonne à partir de Paris, depuis le schéma établi par Legrand en 1838. Les Batignolles constituent le premier site industriel de l'histoire ferroviaire parisienne et deviennent rapidement la plateforme technique et marchande de l'axe normand et donc du port du Havre. Comme nous le verrons dans le premier chapitre, la constitution d'un réseau national a été plus tardive en Italie. Reste que Milan est depuis le milieu des années 1850 le plus important nœud ferroviaire de la péninsule. Le site de Farini, que nous analyserons de façon plus détaillée, est constitué lors de la première restructuration de l'étoile ferroviaire dans les années 1920. Il devient alors l'une des principales portes d'entrée et de sortie des marchandises entre l'Italie septentrionale et l'Europe, jusque dans les années 1980. Nantes se situe à l'extrémité de l'une des branches de l'étoile de Legrand. D'importantes installations ferroviaires ont été implantées à cet endroit qui constituait le débouché atlantique du réseau de l'Administration des chemins de fer de l'État, à partir de

⁴² Une étoile ferroviaire correspond aux différentes branches reliées à une ou plusieurs gares d'une agglomération.

1878. Ce rôle a décliné en parallèle de la désindustrialisation du port, mais la région a fortement réinvesti l'étoile nantaise depuis 1998. Le rôle ferroviaire de l'Areale de Bolzano a évolué en fonction des changements de possession de ce territoire. L'Areale a successivement servi d'étape cruciale dans la traversée ferroviaire des Alpes, puis d'avant-poste à l'Autriche, l'Italie et l'Allemagne. Aujourd'hui, la traversée de Bolzano n'est plus un relais nécessaire, mais un goulot d'étranglement problématique. Avec le projet de transformation de l'axe du Brenner en ligne à grande vitesse ce problème s'accroît encore.

D'un point de vue urbain, ces sites constituent de vastes emprises de plusieurs dizaines d'hectares situées dans des zones centrales ou péricentrales. À l'exception de Nantes, ils se positionnent au sein de contextes urbains denses constitués aux 19^e et 20^e siècles, souvent en lien avec les activités ferroviaires. Enfin, nous avons été attentif à sélectionner des sites compris dans le périmètre administratif de la commune centre de l'aire urbaine, dans une volonté à la fois de comparabilité et de simplification du contexte institutionnel des opérations.

La troisième exigence concerne cette fois les *projets* d'aménagement des sites. D'une part, nous souhaitons des cas les plus riches possible d'un point de vue empirique, afin qu'ils remplissent leur fonction heuristique (cf. Tableau 3 et Annexe 1 pour la chronologie des projets). D'autre part, nous avons choisi des cas synchroniques, là encore dans le but de former un cadre comparatif le plus unifié possible, afin de faire jouer la variable spatiale (contextes national et local). Un même enjeu structure ainsi les processus étudiés : le déplacement des fonctions du réseau ferré et la reconversion des terrains ainsi libérés en fonctions urbaines (équipements, logements, bureaux) et espaces publics. Ces projets ont chacun une histoire, parfois longue. Toutefois, les interactions entre les parties prenantes à ce sujet se sont toutes intensifiées et formalisées entre 2000 et 2003. S'ils se trouvent à des stades d'avancement très différents au moment de l'enquête, cette durée des projets, supérieure à dix ans, procure une consistance sociale aux processus étudiés. En même temps, le fait qu'ils soient en cours facilite l'accès à cette information, en particulier aux acteurs du processus. Au total, les caractéristiques fonctionnelles, positionnelles et dimensionnelles de ces sites confèrent à leur restructuration de forts enjeux politiques, techniques et financiers.

Tableau 3 : Caractéristiques des quatre projets d'aménagement urbain

	Batignolles (Paris)	Nantes (Nantes)	État (Milan)	Scalo (Milan)	Farini	Areale (Bolzano)
Superficie (% du territoire communal)	52 hectares (0,5%)	27 hectares (0,4%)		54,4 hectares (0,3%)		47,5 hectares (0,9%)
Type d'accord interinstitutionnel	Achat des terrains et financement des reconstitutions ferroviaires par la commune	Achat des terrains et financement des reconstitutions ferroviaires par la Communauté Urbaine (avec l'aide des niveaux départemental, régional et national)		Financement des reconstitutions par l'entreprise ferroviaire, achat des terrains par des investisseurs privés, réinvestissement des plus-values foncières dans l'étoile ferroviaire		Achat des terrains et financement des reconstitutions ferroviaires par le ou les aménageurs (privé ou mixte)
Type de transformation ferroviaire	Reconstitution et modernisation sur le site des fonctions de l'avant-gare	Transfert des fonctions de la gare de triage sur le site du Grand Blottereau		Démolition et transferts d'ateliers de maintenance à Rho		Reconstitution et modernisation sur le site de la gare (faisceau et fonctions)
Programmation						
<i>Caractère</i>	Mixte (dominante logement)	Mixte (indéterminé)		Mixte (indéterminé, dominante logement)		Mixte et flexible
<i>Logements</i>	50 % sociaux	environ 30% sociaux		65 % conventionnés		34 % conventionnés
<i>Bureaux</i>	140 000 m ²	indéterminé		indéterminé		entre 118000 et 237000 m ² , hôtels
<i>Équipements</i>	parc (10 ha), nouveau tribunal de grande instance (100000 m ²), cinéma multiplex	parc (14 ha), hôpital (270 000 m ² , abandonné), enseignement, culture		parc (35 ha), indéterminé		parc (6 ha), pôle multimodal
État d'avancement (2015)						
<i>Début des échanges</i>	2001	1999		2003		2000
<i>Accords interinstitutionnels</i>	2007 (accord global)	2005 (accord de principe)		2005, 2007 (accords de principe)		2006, 2014 (accords de principe)
<i>Cessions foncières</i>	En cours d'achèvement	Réalisées, négociations en cours		Non		Non
<i>Reconstitutions ferroviaires</i>	En cours d'achèvement	Négociation en cours		Réalisées, négociation en cours		Planifiées
<i>Programmes urbains</i>	En cours	Réalisés, en cours, planifiés		Négociation en cours		Planifiés

L'échantillon de quatre cas autorise une généralisation plus limitée que des approches de type statistique, basées sur un très grand nombre de cas. Elle peut mener à une théorisation de moyenne portée⁴³. Pour y parvenir – « monter en généralité » selon la formule consacrée – nous avons confronté les résultats à d'autres interprétations. En reprenant les types établis par Vaughan (1992), on peut identifier trois procédures suivies au cours de la recherche : les échanges collégiaux⁴⁴ ; les échanges avec les participants (« *insiders* ») et les personnes extérieures (« *outsiders* ») aux processus étudiés⁴⁵ ; et la comparaison avec d'autres cas et d'autres résultats⁴⁶. Sur ce dernier point, les résultats ont été mis en regard d'autres travaux à trois échelles : (i) des projets de reconversion de sites ferroviaires ; (ii) des relations entre opérateurs de l'État et gouvernements locaux autour d'enjeux fonciers et immobiliers ; (iii) des reconversions de sites de grandes entreprises privées. Les discussions menées en introduction et en conclusion des chapitres rendent compte de ces confrontations.

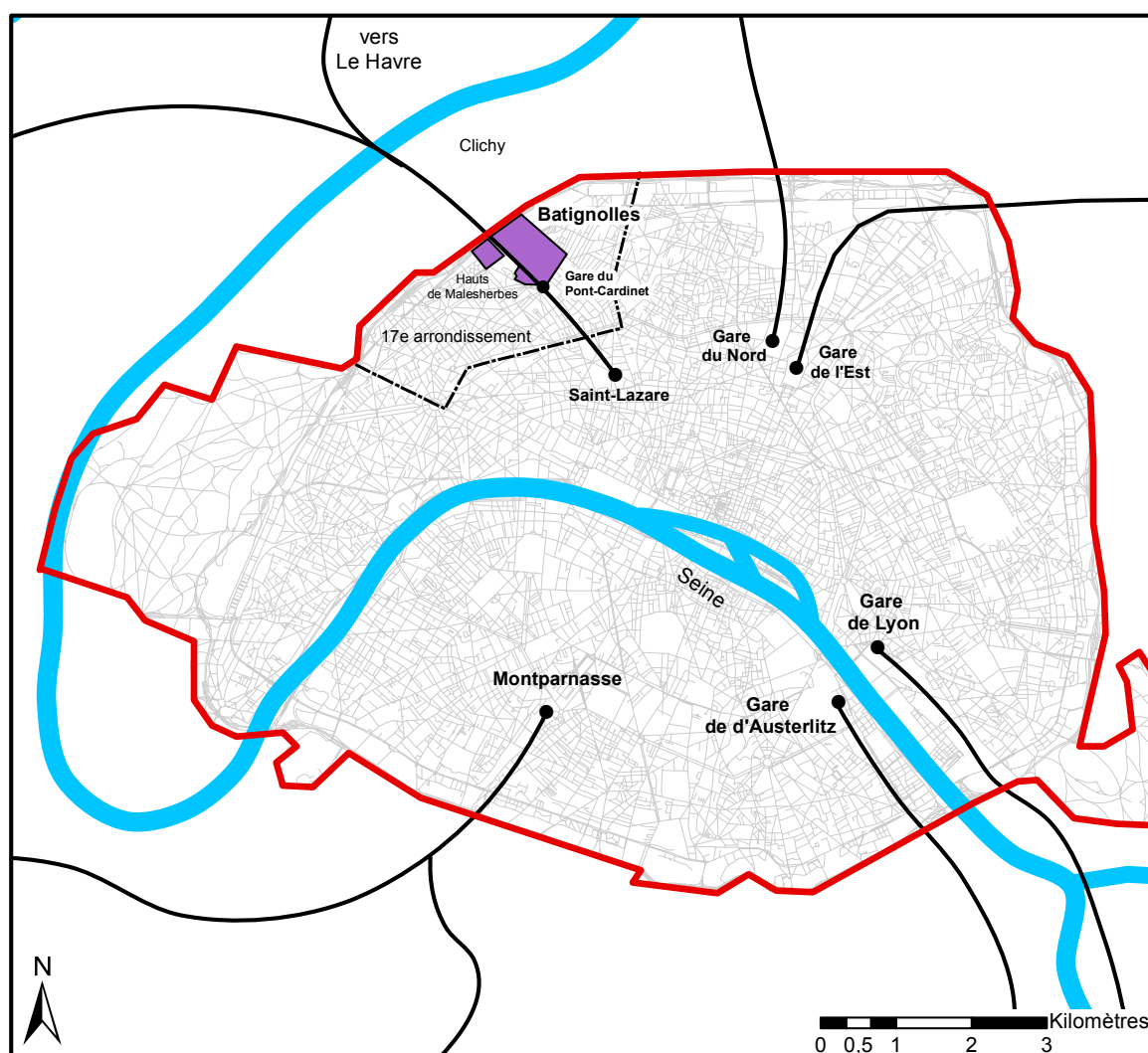
⁴³ Robert K. Merton (1949) est l'instigateur d'une sociologie orientée vers l'établissement de théories de moyenne portée. Cette orientation a été reprise dans le champ des études urbaines (Stone 1989; Le Galès 2011[2002]) et des STS (Wyatt et Balmer 2007).

⁴⁴ Les « mini-soutenances » réalisées annuellement au Laboratoire Techniques, Territoires et Sociétés et les *collegi docenti* semestriels du Dipartimento di Architettura e Studi Urbani ont été particulièrement utiles de ce point de vue. La participation à des conférences a également permis de mettre en forme et de discuter les résultats de l'enquête.

⁴⁵ Un second entretien a été organisé avec au moins un acteur de chaque cas au cours desquels nous avons tenté de confronter nos analyses avec leur point de vue (entretien 65, entretien 66, entretien 17, entretien 18, entretien 27, entretien 28 et entretien 46).

⁴⁶ Outre la littérature sur des cas de reconversion urbaine de sites ferroviaires et plus largement sur des terrains de l'État, un travail sur le cas de la Sagrera à Barcelone a permis de prendre connaissance du contexte espagnol et de vérifier des résultats de l'enquête sur les cas français et italien (Adisson, Avide, et Castagnino 2013).

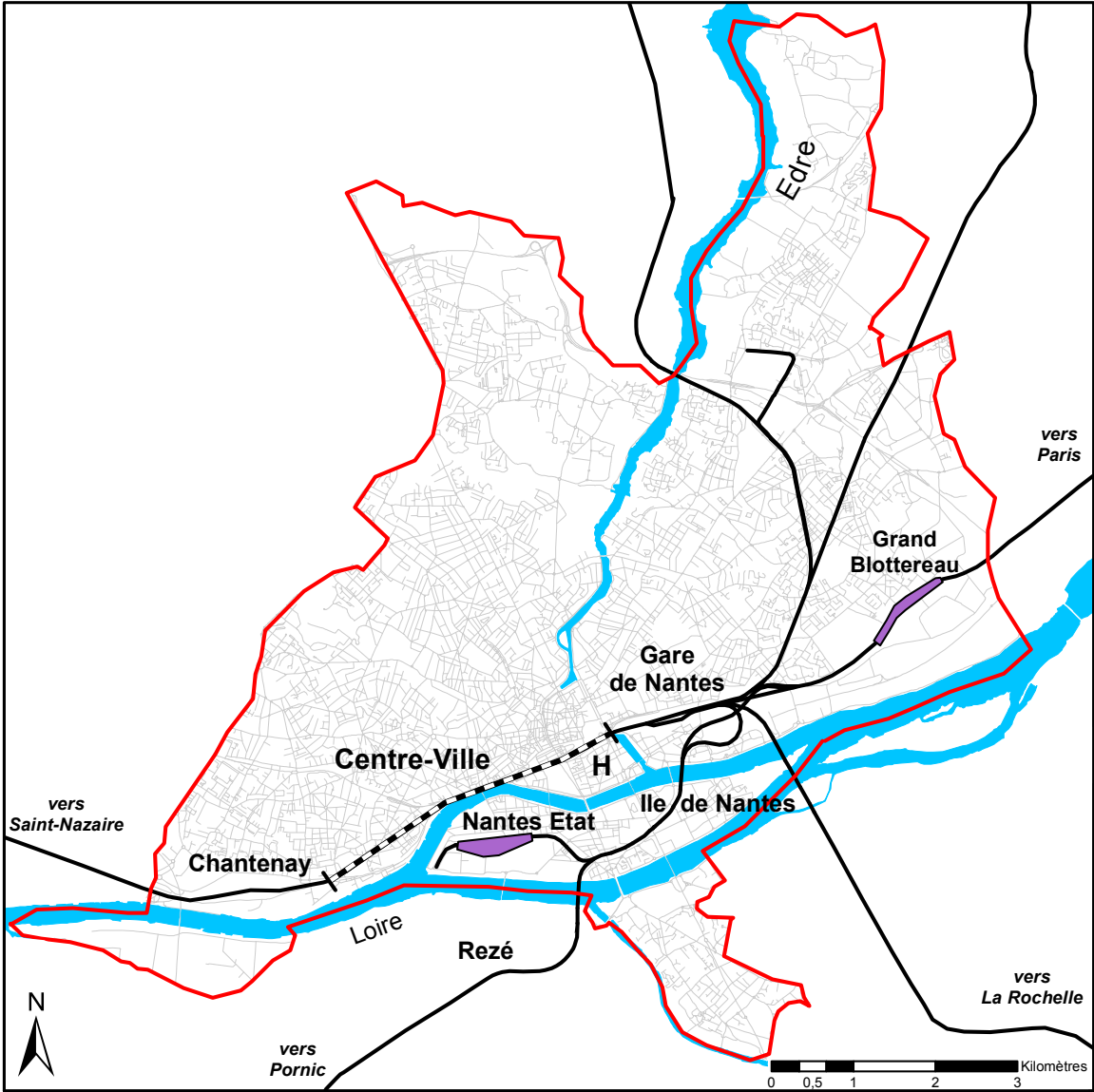
Carte 2 : Localisation du site des Batignolles dans la commune de Paris







Légende

- | | |
|---|---|
| — Limite communale | - - - - - Limite arrondissement |
| — Cours d'eau | Sites ferroviaires |
| — Voie ferrée | |

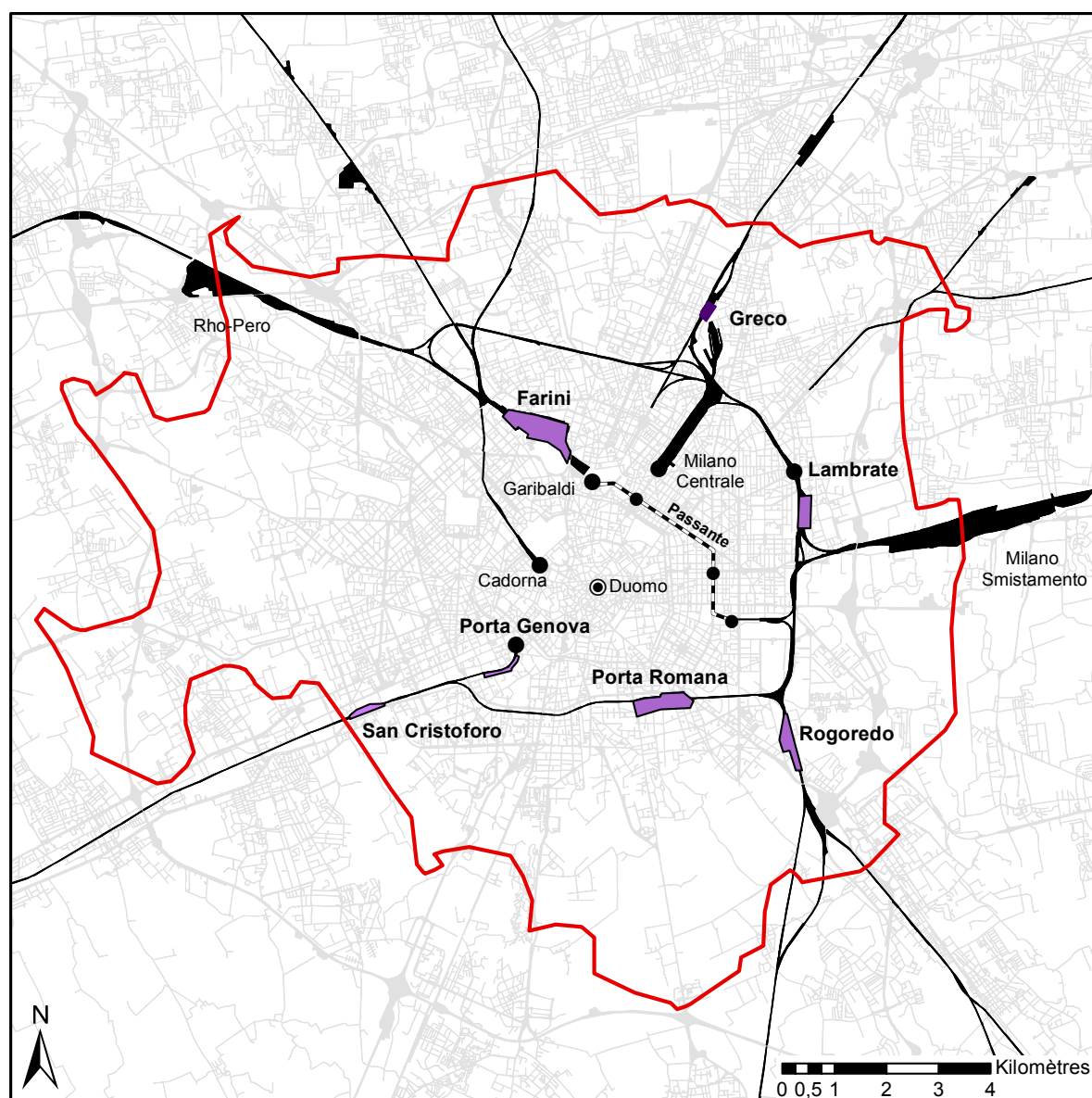
Carte 3 : Localisation des sites de Nantes État et du Grand Blottereau dans la commune de Nantes



Légende

- | | | |
|--|--|--|
|  Limite communale |  Voie ferrée |  Tunnel |
|  Cours d'eau |  Sites ferroviaires | |

Carte 4 : Localisation des sites des 'Scali' dans la commune de Milan



Légende

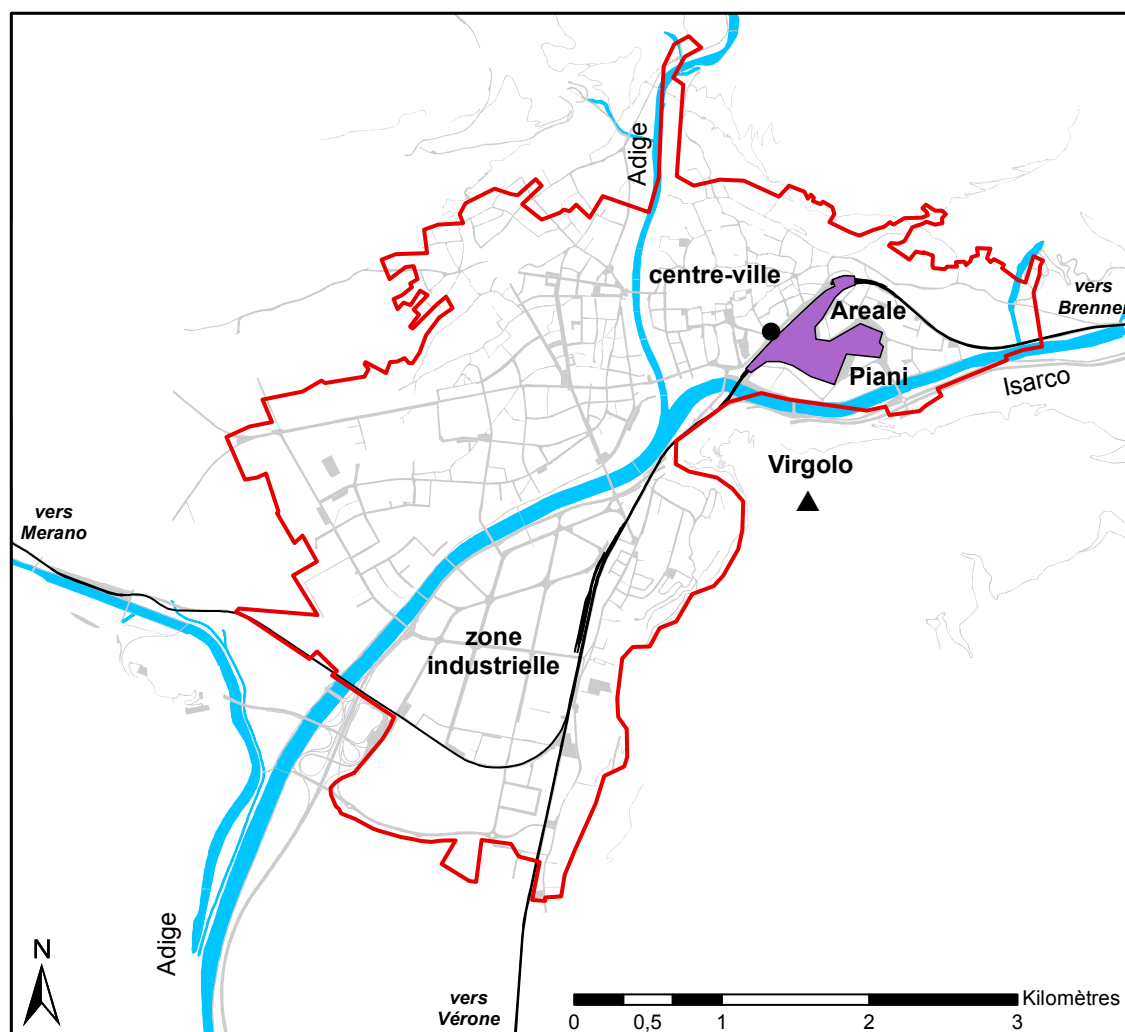
— Limite communale

Sites ferroviaires

Tunnel

— Voie ferrée

Carte 5 : Localisation du site de l'Areale dans la commune de Bolzano



Légende

— Limite communale	— Voie ferrée	▲ Relief
— Cours d'eau	 Site ferroviaire	

Approche des processus de déménagement de l'opérateur ferroviaire et du réaménagement de ses terrains

Les processus sociomatériels étudiés dans cette thèse – des cas de déménagement d'un opérateur de l'État et de réaménagement des terrains qu'il occupe dans des villes – remettent en cause un ordre politique et spatial. Par conséquent, ces processus créent une situation d'incertitude. Cette situation nécessite un travail hautement réflexif de la part des parties prenantes. Nous ne sommes pas dans le domaine du « cela va de soi » et de conduites routinières. Au contraire, ces processus rompent des régularités sociales et techniques

organisées par l'infrastructure ferroviaire et visent à installer un nouvel ordre⁴⁷. Avant de rentrer dans leur analyse, clarifions les types d'analyses et d'explication sociale adoptée dans cette thèse.

La notion de 'conception lestée'

Cette thèse emploie la notion de '*conception*'. Les conceptions sont des catégories élaborées d'après leurs occurrences dans les données de terrain selon la méthode comparative continue⁴⁸. Ce ne sont donc ni des catégories indigènes ni des référentiels dévoilés à des acteurs auxquels la 'réalité' échapperait. Elles procèdent de « *la prise en compte de multiples points de vue pour étoffer notre compréhension d'objets sociaux aux multiples facettes* » (Mannheim 1936, cité par Martin 2011: 337). Leur restitution procède donc d'un travail de synthèse et de catégorisation des interprétations des acteurs pour monter en généralité. Une fois établies, elles permettent de comparer les prises de positions des acteurs et des organisations à propos de ce qui est en jeu – dans notre cas la reconversion de terrains de l'État.

L'emploi de la notion de conception vise à dépasser deux oppositions récurrentes dans les sciences sociales entre motivations et causes ainsi qu'entre sens et intérêt. La distinction kantienne entre les motivations individuelles raisonnées et les causes déterminées conduit à deux explications sociales de l'action (Martin 2011). Les premières donnent lieu à des explications personnelles qui ne tiennent pas compte des institutions. Institutions que l'accumulation d'interactions ne suffit pas à produire⁴⁹. Les secondes mènent à des explications impersonnelles qui fabriquent des faits sociaux abstraits issus de moyennes, qui ne correspondent à aucun fait social concret. En réalité, les acteurs articulent constamment motivations (personnelles) et causes (impersonnelles) dans les situations dans lesquelles ils sont engagés.

De la même façon, le sens donné à une action informe et justifie l'intérêt poursuivi dans cette action. Réciproquement, l'intérêt d'une organisation ou d'un individu façonne le sens qu'un acteur donne à sa participation à un cours d'action. Qu'elle soit critiquée ou défendue, l'action dite instrumentale ou stratégique correspond à une perception de l'action

⁴⁷ Cette remise en cause n'empêche pas la mobilisation de « *dispositifs de confirmation* » permettant d'établir « *ce qui est* », autrement dit d'institutions (Boltanski 2008: 20).

⁴⁸ La méthode comparative continue « *vis* à créer et à rendre plausibles (mais sans les tester pour autant de manière statistique) des catégories, des propriétés, et des hypothèses multiples traitant de problèmes généraux » (Glaser et Strauss 1992 [1967]: 286). La méthode « *s'applique dans la même étude à toute sorte d'informations qualitatives, que ce soit des observations, des entretiens, des documents, des articles, des livres, et ainsi de suite* » (p.287).

⁴⁹ Les institutions ne sont pas des motifs de conduites régulières mais des représentations intersubjectives de ces motifs (Martin 2011: 303; et Boltanski 2008, pour un argument similaire).

appropriée, dans une situation donnée. Comme le fait remarquer Pierre Muller, « *les intérêts n'existent qu'en tant qu'ils s'expriment à travers des matrices cognitives et normatives (qui expliquent le monde et disent comment il doit être)* » (2005: 170). Vice-versa, les intérêts individuels ou collectifs influent sur les valeurs, la morale et les visions du monde. C'est typiquement la fonction de l'idéologie (Berger 2006: 152)⁵⁰.

Les conceptions de la reconversion des terrains de l'État sont portées par des acteurs qui s'inscrivent dans des systèmes administratifs, industriels ou encore comptables. Ces systèmes cadrent, objectivent et matérialisent les conceptions qui ne sont pas seulement des idées ou des discours. Les conceptions sont inscrites dans des règlements, des plans industriels, des documents de planification ou des bases de données. Elles sont rattachées à des ressources financières, politiques, informationnelles et professionnelles. Bref, les conceptions ne sont pas labiles. C'est pourquoi nous ne parlerons pas seulement de conceptions, mais de *conceptions lestées*⁵¹. Cette thèse s'intéresse à la fois à la genèse de ces conceptions au sein des mondes urbains et ferroviaires et à leur négociation, à l'occasion de processus de modification de l'emprise du réseau ferroviaire dans l'espace urbain. Nous expliquons ainsi la réorganisation du pouvoir logistique d'un opérateur de l'État comme le résultat des articulations localisées des conceptions dominantes de la reconversion des terrains de cet opérateur. Maintenant clarifié le type d'explication sociale que cette thèse privilégie, il faut encore préciser la façon dont est analysé notre objet de recherche.

L'entrée par les terrains de l'État

Pour comprendre les processus de transformation des espaces urbains, faut-il suivre les acteurs, les « actants » (Latour 1992), les flux (Cronon 1991), les lieux, ou encore les processus de « commutation » entre les flux et les lieux (Halbert et Rutherford 2010)⁵² ? Pour saisir pourquoi et comment sont transformés les terrains d'un opérateur de l'État, nous avons dû varier les échelles et les objets d'analyse. Notre recherche porte principalement sur les sites

⁵⁰ Pour autant, sens et intérêts ne sont pas fongibles. Jon Elster a très justement montré que les « *intérêts égoïstes* » ont généralement un « *équivalent impartial* » (Elster 1994: 256). Le passage des arguments égoïstes aux arguments impartiaux ne correspond toutefois pas à une simple mystification, car « *ce travestissement a un impact* ». C'est ce qu'il nomme la « *force civilisatrice de l'hypocrisie* » qui conduit à des situations dans lesquelles les acteurs ont un usage stratégique d'arguments impartiaux, qui influence leurs actions.

⁵¹ Nous sommes redevable à Dominique Lorrain de la notion de lestage. Il a en effet qualifié les entreprises de services urbains d'acteurs lestés, du fait que l'essentiel de leurs actifs sont immobilisés, qu'elles s'inscrivent dans un territoire sur un temps long, qu'elles dépendent de contrats avec des entités publiques et de « *l'infini des institutions de second rang qui cadrent et encadrent l'action* » (2014: 46). S'il se vérifie dans nos cas, c'est moins le lestage des organisations, que des conceptions qui nous intéresse.

⁵² La commutation est définie comme un processus « *à travers lequel des relations entre plusieurs entités systémiques sont (temporairement) établies, maintenues, modifiées et/ou interrompues* » (Halbert et Rutherford 2010: n.p.)

ferroviaires qui ont été conceptualisés comme des terrains de l'État. Toutefois, la compréhension des processus de transformation qui les affectent a nécessité de les replacer à une autre échelle d'analyse, celle du secteur ferroviaire dans son ensemble. Les réformes de ce secteur ont en effet eu des conséquences sur le statut, la propriété et la gestion du patrimoine ferroviaire, qui ont des effets localisés.

À ces deux échelles correspondent deux objets d'analyse. Le premier est formé par les systèmes d'acteurs et d'actions qui se constituent autour de l'enjeu de la transformation des sites ferroviaires. Le second objet concerne les entités qui gèrent les gigantesques patrimoines ferroviaires français et italiens. Ce sont d'une part les directions et filiales immobilières des entreprises de chemin de fer. D'autre part, il s'agit des tutelles ministérielles qui – en principe – orientent et contrôlent cette gestion. Nous n'envisageons pas l'analyse de l'échelle nationale et des directions centrales au départ de l'enquête. C'est le cheminement de la recherche qui a imposé des investigations plus avancées au niveau central.

Pour mener l'enquête sur ces échelles et ces niveaux, et dans la continuité des travaux des laboratoires dans lesquels s'est élaborée cette thèse, nous croisons les analyses spatiale, organisationnelle et sociotechnique. L'analyse spatiale consiste en une étude comparative de la « *vie sociale* » (Appadurai, 1986, cf. infra) de quatre terrains de l'État, dans leurs contextes urbains et réticulaires. Cette étude est également longitudinale, à partir de la formation de ces terrains au 19^e et au début du 20^e siècle, jusqu'à leur transformation actuelle. L'analyse organisationnelle porte à un premier niveau sur la structuration d'activités immobilières dans les entreprises ferroviaires. Ces activités *immobilières* de type *privé* sont doublement contradictoires avec l'identité de ces firmes de *flux publiques*. Au niveau des études de cas, l'analyse organisationnelle porte sur les rapports de force et de coopération qui se nouent entre les parties prenantes, autour de l'enjeu de la reconversion des terrains ferroviaires. Ces derniers ont lieu dans ce que nous nommerons des scènes de négociation, afin de qualifier leur caractère à la fois fermé et partisan. Enfin, les approches sociotechniques sont mobilisées pour comprendre les méthodes et les instruments d'inventaires et de quantification, utilisés pour gérer et valoriser les patrimoines immobiliers. Elles sont aussi employées pour saisir les transformations des sites ferroviaires (reconstitutions ferroviaires, construction de la valeur monétaire des sites).

Suivre la vie sociale des terrains de l'État permet d'aborder la question de la matérialité, négligée par les approches conventionnelles. Celles-ci se concentrent sur les interactions entre acteurs de la production urbaine, en laissant de côté ce à propos de quoi ils sont en interaction.

Toutefois, c'est bien pour comprendre les relations entre des acteurs et les contextes socio-économiques et politiques dans lesquels ils s'inscrivent que la focale est mise sur l'objet de ces relations. Nous suivons en cela Arjun Appadurai selon qui « *même si d'un point de vue théorique ce sont les acteurs humains qui encodent les choses avec du sens, d'un point de vue méthodologique, ce sont les choses en mouvement qui illuminent leur contexte social et humain* » (1986: 5). Appadurai invite donc à saisir l'intense activité sociale qui se déploie lors des phases d'échange et de transformation des « choses ». Au cours de leurs trajectoires biographiques, les terrains ferroviaires peuvent par exemple connaître des processus de marchandisation (« *commoditization* »), de retrait de la sphère marchande (« *decommoditization* » et « enclavement ») et de réinsertion dans celle-ci (« *recommoditization* ») (Kopytoff 1986). Appadurai a remarqué que l'État joue un rôle essentiel dans ces processus d'enclavement et de marchandisation. C'est une proposition intéressante dès lors que l'on s'intéresse aux terrains de l'un de ses opérateurs.

Si nous proposons de suivre les choses et insistons sur la dimension matérielle et technique des processus observés, nous ne nous plaçons pas pour autant dans l'épistémologie animiste défendue par certains tenants de la théorie de l'acteur-réseau. Si nous reconnaissons que la matérialité des terrains de l'État influence les processus qui les affectent, la capacité stratégique distingue les *intentions* humaines des *effets* des choses (cf. Mitchell 2002: 10 pour un argument similaire). Par conséquent, cette thèse donne toute sa place aux instruments de gestion immobilière, aux projets techniques et d'urbanisme, aux rails et aux trains et même aux pollutions et à la signalétique ferroviaire. Pour autant, elle n'adopte pas l'ontologie plate et symétrique de la théorie de l'acteur-réseau.

À côté de l'économie politique urbaine et de la sociologie de l'État en recomposition qui font l'objet de nos discussions théoriques, nous avons recours à plusieurs groupes de littérature dite « instrumentale ». L'objectif n'est pas de participer à leurs débats, mais d'analyser les processus à l'œuvre. Par exemple, nous faisons appel à la sociologie de l'action et des problèmes publics dans les chapitres 2, 6 et 7. De même, les travaux sociologiques qui s'intéressent à la quantification et aux valeurs sont utilisés dans les chapitres 3 et 8. Même si l'emploi de plusieurs groupes de littérature peut donner l'impression d'un certain éclectisme, nous pensons nécessaire de mobiliser différents champs des sciences sociales en fonction des questions analytiques et théoriques qui se posent à l'enquêteur.

Exercice réflexif sur les sources orales et écrites de l'enquête

Les trois usages de l'entretien semi-directif dans l'enquête

Le corpus d'entretiens semi-directifs⁵³ (N=94) constitue le principal matériau original de cette thèse. L'entretien semi-directif est jugé peu pertinent dans les enquêtes ethnographiques, parce que créateur de situations d'interactions artificielles qui extraient l'enquêté de son contexte et de ses activités (Beaud et Weber 2010; Bruneteaux et Lanzarini 1998). Il est pourtant très pratiqué par des sociologues d'obédiences fort différentes (Latour 1992; Friedberg 1999; Boltanski 2004). Il est même revendiqué comme un mode d'accès privilégié à des faits sociaux dans la sociologie de l'action publique (Pinson et Sala Pala, 2007). Ce paradoxe incite à préciser les usages de l'entretien dans cette thèse. Ils sont au nombre de quatre : (i) *informatif*, dans le but de reconstruire le déroulement des processus appréhendés ; (ii) *compréhensif* (ou herméneutique), avec l'objectif de cartographier les différents points de vue, prises de positions et actions des acteurs dans ces processus ; (iii) *heuristique*, car nombre d'idées développées dans cette thèse sont nées lors de la transcription, du commentaire ou de la relecture d'entretiens ; et (iv) *démonstratif*, les entretiens étant cités dans le corps du texte pour enrichir les descriptions et soutenir les démonstrations.

Pour sélectionner les entretiens, nous avons construit un échantillon théorique (ou méthode réputationnelle, Barbot 2010). Dans cette méthode, les acteurs sont contactés non pas parce qu'ils sont *représentatifs* de telle ou telle catégorie sociale, mais parce qu'ils ont, ou ont eu un *rôle* dans les processus étudiés. On peut ici étendre le constat de Samy Cohen (1999: 7) à propos des dirigeants : ce ne sont pas des « *interlocuteurs interchangeables* », car « *ils sont choisis intuitu personae, en raison de leur expérience, de leur compétence, d'un type particulier d'informations à leur disposition* ». Cet échantillonnage coïncide avec les méthodes par comparaison d'études de cas et comparative continue. Il en résulte un échantillon hétérogène (organisations de rattachement, formations, professions, fonctions, positions hiérarchiques). Le caractère composite de l'échantillon induit des différences dans le rapport à l'entretien des personnes enquêtées. Pour nous y adapter, nous avons employé des attitudes contrastées (de l'empathie à la contradiction) et des stratégies distinctes (du soutien constant à la relance ponctuelle).

Les entretiens portaient sur les fonctions, le rôle et le parcours de l'enquêté, le processus auquel il participe ou a participé (le projet urbain et/ou la gestion du patrimoine

⁵³ Les entretiens semi-directifs constituent une relation sociale qui prend la forme d'un échange oral en face à face d'une durée comprise généralement entre une et deux heures et qui progresse sur la base d'une grille d'entretien préparée au préalable.

ferroviaire), les interactions et les rapports de force entre les acteurs à l'intérieur d'une organisation, ainsi qu'entre les parties prenantes des processus étudiés. Les objectifs des entretiens étaient de comprendre l'organisation et l'instrumentation de la gestion du patrimoine ferroviaire et des processus de valorisation et cession de biens de ce patrimoine, le rôle des acteurs et des organisations dans les projets d'aménagement de sites ferroviaires, les intérêts et le sens donné par les acteurs à ces projets, les types de relations avec les autres parties prenantes et d'obtenir des données biographiques.

Interviewer des ingénieurs et des architectes

L'hétérogénéité de l'échantillon est cependant relative. Notons d'abord qu'il est homogène en termes de sexe. Bien que nous ayons interviewé un nombre non négligeable de femmes (N=20), les personnes au cœur des processus de réorganisation de la présence matérielle d'un opérateur dans les villes françaises et italiennes sont des hommes. Ce sont aussi des ingénieurs (N=32) et, surtout en Italie, des architectes (N=26)⁵⁴. Ces deux groupes professionnels dominent l'échantillon théorique. Ceci a posé des questions méthodologiques singulières pour deux raisons : l'autorité de ces figures professionnelles vis-à-vis d'un (jeune) chercheur en sciences sociales ; la formation initiale d'architecte de l'enquêteur et ses établissements de rattachement dans le cadre du doctorat. Par conséquent un court exercice réflexif sur le sujet est proposé.

Interviewer des ingénieurs et des architectes dans des positions de responsabilité inverse la situation de violence symbolique habituellement abordée dans les manuels et les annexes méthodologiques des ouvrages de sciences sociales. La distance sociale et la déférence habituellement constatée se produisent dans le sens de l'enquêteur sur l'enquêté. Cette relation s'inverse dans notre cas (Kandel 1972). La distance s'est souvent trouvée augmentée par la réalisation des interviews dans les bureaux des dirigeants, car ce cadre renforce leur position⁵⁵. Cela a influé négativement sur la qualité de quelques entretiens, en plus d'imposer de fastidieuses justifications du sens et de l'intérêt d'un travail de recherche. Toutefois, nous avons moins cherché à nous « *imposer aux imposants* » (Willemez et al. 1994) qu'à atténuer cette distance sociale. C'est plutôt la stratégie de rapprochement conseillée par Monique Pinçon-

⁵⁴ Plus précisément, les 98 personnes interviewées (certains entretiens se sont faits avec deux personnes) se répartissent comme suit : 45 en France (dont 8 architectes et 12 ingénieurs) et 53 en Italie (dont 18 architectes et 20 ingénieurs). Contrairement à la France, les architectes italiens s'orientent beaucoup plus couramment vers des carrières dans l'administration locale ou centrale où ils occupent souvent des fonctions de direction dans le champ de l'urbanisme.

⁵⁵ Voir l'annexe 2 qui présente un reportage photographique comparant visuellement les lieux d'entretien en France et en Italie.

Charlot et Michel Pinçon (1991) à la suite de leur enquête auprès de la grande bourgeoisie qui a été suivie, de trois manières.

D'abord, nous avons eu recours à notre connaissance des techniques urbanistiques pour crédibiliser notre position. Ces savoirs professionnels ont été acquis lors d'une activité antérieure dans une agence d'architecture et d'urbanisme. De plus, le partage de cette culture professionnelle a sans doute permis de saisir plus facilement les raisonnements et les finalités des acteurs de l'aménagement. À certains égards, il s'agissait d'une enquête de proximité (Beaud et Weber 2010)⁵⁶.

Ensuite, l'objet des entretiens portait sur des processus dont les interviewés étaient parties prenantes. D'un côté, cela a permis de dépersonnaliser en partie l'échange en abordant des faits. D'un autre côté, cela a conforté ces professionnels qui se pensent et se présentent volontiers comme des individus volontaristes, comme des hommes et des femmes d'action. Ils pouvaient en effet mettre en avant leurs compétences, leurs idées, leurs agissements et leurs accomplissements. Les éléments biographiques sur lesquels nombre de ces acteurs sont peu enclins à s'ouvrir étaient plutôt abordés en fin d'entretien, une fois la confiance installée.

Enfin, du fait des milieux ferroviaires et de l'aménagement étudiés, cette thèse s'est trouvée préparée dans les lieux de formation des enquêtés : l'École Nationale des Ponts et Chaussées⁵⁷ et le Politecnico di Milano. Ce fait connu, la distance sociale se trouvait réduite à une distance générationnelle donnant parfois lieu à des élans de mansuétude et à des conseils avisés. Par ailleurs, le fait de commencer par se présenter comme un membre de ces établissements – voire d'envoyer les demandes avec une adresse électronique de ces établissements – a probablement joué dans le taux élevé de réponses positives à nos demandes d'entretien.

Inversement, la distance sociale a pu être utilisée pour jouer la naïveté à toute épreuve. L'ignorance des savoirs des agents ou de leurs positions dans les contextes locaux ou sectoriels a été prétendue dans certains cas, afin d'obliger l'acteur à expliciter des propos allusifs. L'ignorance feinte ou avérée s'est révélée fructueuse dans le contexte italien où les acteurs avaient une parole d'autant plus libre qu'elle ne se trouvait pas menacée par celui qui la recevait. La distance sociale se cumulait avec celle géographique. Toujours dans le contexte

⁵⁶ Cette situation de proximité n'est pas sans poser problème car le manque de distance peut entraîner des difficultés à s'interroger sur les discours écoutés et les phénomènes observés.

⁵⁷ Le Laboratoire Techniques, Territoires et Sociétés est en effet rattaché à l'École des Ponts-ParisTech, en plus de l'Université Paris-Est Marne-la-Vallée et du CNRS. Par conséquent, ses membres disposent d'une adresse mail et d'une carte de visite mentionnant ce rattachement.

italien, les problèmes de compréhension linguistique, parfois réels du fait de la technicité du vocabulaire et de la disparité des accents entre Milan, Bolzano et Rome, ont également pu être utilisés pour obtenir l'approfondissement du point de vue d'un acteur à travers sa reformulation⁵⁸.

Les sources documentaires

Les sources documentaires françaises et italiennes mobilisées dans cette thèse sont présentées en fonction des principales thématiques de recherche (cf. Tableau 4). La première est la *restructuration du secteur ferroviaire*. Cela implique de se plonger dans la littérature grise sur les réformes et la situation du secteur. Nous y trouvons les fameux « livres blancs » de la commission européenne, des rapports et des textes de loi des chambres parlementaires françaises et italiennes, des appréciations de juridictions telles que les Cours des comptes et des rapports d'experts mandatés sur le sujet. Dans ces documents, l'attention a été concentrée sur les *aspects immobiliers* des réformes et de leurs évaluations.

Le second sujet concerne la *structuration des activités immobilières des entreprises ferroviaires* qui regroupe trois types de documents. Soit il s'agit de documents promotionnels, comme *Le journal de la direction de l'immobilier de la SNCF*. Ils sont intéressants parce qu'ils présentent la « façade » de l'institution qu'il faut prendre au sérieux plutôt que de systématiquement chercher ce qui se « cache » derrière (Codaccioni, Maisetti, et Pouponneau 2012). Soit nous avons affaire à des articles de la presse généraliste ou de journaux spécialisés dans le domaine de l'immobilier, comme *Business Immo*, mais ceux-ci restent en général factuels. Soit, et c'est là la source la plus intéressante, ce sont des revues spécialisées dans le ferroviaire. Celles-ci ont un statut intermédiaire dans la mesure où elles sont souvent liées, notamment par leur financement, aux groupes ferroviaires, mais n'ont pas une visée promotionnelle. Nous avons ainsi opéré une consultation systématique sur la période 1985-2003 de *Amministrazione Ferroviaria*⁵⁹ et du magazine publié par les Ferrovie dello Stato à destination de son personnel⁶⁰ en Italie. En France nous avons effectué le même travail sur *La vie du rail* et la *La revue générale des chemins de fer*. Précisons que nous avons également puisé dans des articles plus anciens de cette dernière publication, soit pour y trouver des informations spécifiques sur l'histoire des sites ferroviaires étudiés, soit pour saisir les balbutiements des activités immobilières de la

⁵⁸ Cet usage est confirmé par Alain Faure (2011) qui y a eu recours dans ses entretiens avec un interprète dans le cadre d'une enquête dans le contexte napolitain.

⁵⁹ Cette revue est publiée par le Collegio Amministrativo Ferroviario Italiano (CAFI). Le CAFI est une association fondée en 1973, dont l'activité principale est éditoriale.

⁶⁰ Cette revue a changé d'appellation au cours de la période : *Voci della Rotaia* (-1991), *Linea Treno* (1992-1996), *Orrizonti* (1996-1997), *Linea Diretta* (1998-).

SNCF dans les années 1960. Si la lecture de ces revues était focalisée sur les activités immobilières des entreprises, elle nous a apporté des compléments utiles sur l'organisation des firmes et les réformes ferroviaires.

La troisième thématique concerne *la planification urbaine des villes* dans lesquelles se situent les études de cas. Ces documents sont de deux types. D'une part, on trouve des publications à caractère scientifique ou professionnel dans le champ de l'aménagement et des politiques urbaines, particulièrement abondantes en Italie. Nous n'hésitons donc pas à mobiliser cette littérature intermédiaire, d'autant plus qu'elle permet de mieux se repérer dans le champ de l'aménagement italien. D'autre part, nous avons consulté les plans réglementaires ou stratégiques : les plans locaux d'urbanisme en France et, en Italie, les plans régulateurs généraux (*Piani Regolatori Generali*, PRG) et leurs Variantes, suivis du Plan de gouvernement du territoire (*Piano di Governo del Territorio*, PGT) à Milan et du Masterplan à Bolzano.

Le dernier sujet porte sur *les projets d'aménagement urbain* eux-mêmes. Pour étudier les projets de reconversion de sites ferroviaires, trois principales sources ont été utilisées. En premier lieu, nous avons analysé les documents produits par les acteurs dans le cadre du projet. En second lieu, nous avons consulté les articles de presse, essentiellement locale, publiés sur ces projets depuis le début des années 2000⁶¹. Ces sources ont été cruciales dans la reconstitution des phases initiales des projets et pour croiser les données recueillies lors des entretiens. En dernier lieu, nous avons pris utilement connaissance des publications plus analytiques, qu'elles soient de type scientifique ou professionnel, dont tous les projets d'aménagement avaient déjà fait l'objet. Comme pour la planification urbaine, c'est particulièrement le cas du côté italien, où les écrits sur ces projets abondent dans le champ de l'urbanisme.

⁶¹ Nous avons sondé *Ouest France* et *Presse Océan* à Nantes, à Milan, l'édition locale du *Corriere della Sera* et à Bolzano l'antarissable *Alto Adige*. Ce travail a été possible grâce aux archives mises en ligne par ces journaux qui couvrent toute ou partie de la période étudiée. La base de données Factiva a été utilisée pour mener une partie de ce travail. En outre, Factiva donne accès aux bases Who's Who et Acteurs Publics qui permettent d'obtenir des informations biographiques sur certains acteurs. Ce travail a été encore facilité dans le cas nantais par la revue de presse du projet de l'Île de Nantes rigoureusement tenue par le Laboratoire Langages, Actions Urbaines, Alterités de l'Ecole Nationale Supérieure d'Architecture de Nantes, que son directeur, Laurent Devisme, a bien voulu mettre à ma disposition. De même, à Bolzano, nous avons pu consulter l'archivage méticuleux des articles de presse sur l'Areale, depuis le milieu des années 1990, par l'urbaniste Peter Morello.

Tableau 4 : Les sources documentaires de l'enquête.

Sujet	Restructuration du secteur ferroviaire	Structuration des activités immobilières	Planification urbaine des villes	Projets d'aménagement urbain
Source	Textes de loi et « livres blancs », rapports d'experts et d'institutions	Publications promotionnelles, presse (spécialisée), revues ferroviaires	Documents de planification, Publications à caractère scientifique ou professionnel	Documentation des projets, presse locale, publications à caractère scientifique ou professionnel

Nous concluons cette présentation des sources et par la même cette introduction méthodologique par deux remarques quant à l'usage et au statut des sources mobilisées. La première porte sur la double lecture des documents, à la fois pour leur caractère informatif et pour saisir le point de vue de leurs producteurs sur le processus ou l'événement décrit ou analysé. On peut prendre l'exemple des rapports de la Cour des comptes sur la politique immobilière de l'État et sur la restructuration du secteur ferroviaire ou des journaux locaux sur les projets d'aménagement pour illustrer ce point. Ils ont servi à la fois à recueillir des données sur ces processus et à identifier le point de vue de ces institutions sur ces mêmes processus. Le second type de lecture correspond à ce que les historiens nomment une lecture dans le sens de l'archive (« *along the grain* », Stoler 2009). Elle permet de saisir les intentions qui ont présidé à leur production.

La deuxième remarque porte sur le flou entre documentation et archive qu'instaure la dématérialisation croissante des documents. Une archive se caractérise par son intentionnalité. Elle implique la constitution d'un classement et de catégories dans le but de conserver et de consulter des documents. Lorsqu'un des principaux protagonistes du projet étudié à Bolzano pendant près d'une dizaine d'années nous a laissé accéder à sa documentation dématérialisée au cours d'un après-midi, nous ne savions pas vraiment à quoi nous avions affaire. S'agissait-il d'une simple accumulation de documents au fil de son activité professionnelle ou d'une archive pensée comme telle ? Existait-il une volonté de garder et une intention de classer ou ces actions sont-elles respectivement facilitées et imposées par l'informatique. Plutôt que de trancher, nous avons, là encore, procédé à une double lecture. D'un côté, nous avons effectué notre propre sélection et interprétation des données recueillies. D'un autre côté, nous avons considéré le travail d'organisation de cette documentation comme un signe de l'attachement de l'acteur au projet de l'Areale de Bolzano, ce qu'est venu confirmer le contenu de l'entretien.

Plan de la thèse

La thèse se décompose en trois parties. La première contient deux chapitres. Le chapitre 1 s'intéresse à la formation des sites ferroviaires faisant l'objet de nos études de cas, entre le milieu du 19^e siècle et le début du 20^e siècle. Il permet de définir ces terrains comme des assemblages de ressources hétérogènes qui ont été progressivement « étatisés ». Le chapitre 2 porte sur la mise en cause croissante de ces emprises à partir des années 1970, dans le contexte de la professionnalisation et de la montée en puissance des administrations locales dans les affaires urbaines. La formulation de ce problème se fait en termes essentiellement urbanistiques et s'explique par la mobilisation d'un groupe professionnel sur ce sujet : les urbanistes.

La deuxième partie part du constat que l'optique urbaine adoptée dans le deuxième chapitre ne permet pas d'expliquer, à elle seule, le processus étudié. Tout en s'inscrivant dans une continuité temporelle, elle change d'échelle et d'objet d'analyse. Ainsi, le chapitre 3 explique les liens entre les réformes du secteur ferroviaire et le changement du statut et de la propriété du réseau dans les années 1990. La transformation du patrimoine en actifs immobiliers a servi à autonomiser les opérateurs sur le plan comptable. Dans le chapitre 4, nous décrivons comment cette nouvelle nature comptable de l'infrastructure s'est accompagnée de la constitution d'un problème immobilier au sein des entreprises ferroviaires et de ressources pour le prendre en charge. Enfin, le chapitre 5 interroge l'action des ministères financiers et aménageurs, français et italiens, sur la reconversion des sites ferroviaires, dans le contexte post-réforme des années 2000. Il conclut à l'absence de prise réelle du niveau central, même « à distance », sur ces processus urbains.

Dès lors, la troisième partie se focalise sur les relations entre les entreprises ferroviaires, les gouvernements urbains et les autres parties prenantes des projets de déménagement du réseau et de réaménagement des terrains qu'il occupe. Les chapitres 6 et 7 s'interrogent sur les acteurs, les motifs et les modalités de ces processus. Ils mettent en évidence la sélectivité des espaces de décision, au sein desquels la négociation est la forme d'interaction privilégiée. Trois conceptions dominantes de la transformation des sites ferroviaires émergent de ces scènes. Le chapitre 8 montre comment celles-ci travaillent la construction de la valeur et la répartition des gains et des coûts de la reconversion des sites. Nous concluons qu'en trouvant des accords minimaux sur cette construction et cette répartition, les acteurs ne gouvernent pas seulement la valeur, mais aussi *par* la valeur. Le chapitre 9 porte alors sur ce qui est gouverné. Il révèle trois strates du paysage émergent de la

reconversion des terrains ferroviaires. Nous y explicitons les logiques de modernisation et de rationalisation à l'œuvre dans la reconstitution du pouvoir logistique de l'opérateur, le rôle des gouvernements urbains dans les profondes restructurations de la propriété des emprises et dans la définition des politiques d'attractivité qui définissent le contenu programmatique des reconversions.

Première partie : De l'étatisation à la mise en cause de la présence ferroviaire dans les villes

La première partie met en perspective les questionnements de cette thèse à partir de l'histoire des sites ferroviaires de Paris, Nantes, Milan et Bolzano. Le premier chapitre décrit la manière dont les emprises ferroviaires françaises et italiennes sont *devenues* des terrains de l'État, entre le milieu du 19^e siècle et le début du 20^e siècle. L'installation du chemin de fer dans les villes résulte d'une territorialisation enchâssant les échelles locales, régionales, nationales et internationales. Sa place est négociée entre les gouvernements urbains, des institutions locales, les administrations centrales et les compagnies. Des ressources hétérogènes (foncières, légales, financières, techniques, etc.) de courte, moyenne et longue portées, sont assemblées pour former les sites ferroviaires. Mais, entre la création du domaine public ferroviaire comme catégorie juridique et la nationalisation des entreprises de chemin de fer, ces ressources sont progressivement concentrées par l'État et confiées à un opérateur. Les terrains ferroviaires sont ainsi intégrés dans la base matérielle de l'État. Ce processus soutient le « projet spatial de l'État » visant à construire (en Italie) ou à renforcer (en France) le territoire national, à travers le déploiement du réseau ferroviaire. La conclusion de ce chapitre s'appuie sur cette trajectoire *historique* « d'étatisation » pour problématiser la reconversion urbaine *actuelle* de ces terrains de l'État.

Le second chapitre porte dès lors sur la construction du 'problème public urbain' constitué par l'occupation extensive des espaces urbains par des emprises ferroviaires. Il est formulé par les autorités locales, dans le contexte du pouvoir croissant qu'elles acquièrent dans l'aménagement urbain entre les années 1970 et 1990. Notre enquête dévoile le rôle particulier des urbanistes dans le cadrage du problème et des solutions *urbanistiques* à ces occupations. En même temps, derrière des répertoires argumentaires semblables, les trajectoires d'institutionnalisation de ce problème diffèrent selon les villes. Elles dépendent des capacités d'action des gouvernements urbains, qui sont limitées. Nous constatons en effet les difficultés des municipalités à enrôler les opérateurs ferroviaires dans leurs projets urbains. De fait, une distance importante sépare, durant cette période, les modes de gestion et de transformation effectifs du domaine ferroviaire, des voies à suivre préconisées par les urbanistes.

Chapitre 1. L'étatisation des terrains ferroviaires

« *Les chemins de fer produiront une révolution dans le monde matériel.* »
(Camillo di Cavour, lettre à la marquise Roussy de Sales, août 1837)¹

« *Nous avons d'immenses territoires incultes à défricher, des routes à ouvrir, des ports à creuser, des canaux à terminer, des rivières à rendre navigables, notre réseau de chemin de fer à compléter.* »
(Louis-Napoléon Bonaparte, discours du 9 octobre 1852 à Bordeaux)²

Introduction

Ce chapitre s'intéresse à la *formation* entre le milieu du 19^e et le début du 20^e siècle des sites ferroviaires dont cette thèse étudie ensuite les *transformations*. Leur création et leur extension doivent être reliées à la naissance et à la croissance des réseaux ferroviaires nationaux français et italiens. Le déploiement de ces réseaux est lui-même lié à la formation de ces deux États. Il a contribué au développement de leur pouvoir logistique sur leurs territoires. La mise en place des réseaux de chemin de fer national correspond en ce sens à des *projets spatiaux de l'État*, c'est-à-dire des « *initiatives pour faire émerger la territorialité de l'État sous la forme d'une géographie régulatrice, cloisonnée, coordonnée fonctionnellement et cohérente sur le plan organisationnel* » (Brenner 2004: 92). Ainsi, nous avons vu en introduction que la construction et l'affermissement des États modernes sont le produit d'une ingénierie. Celle-ci a transformé matériellement un espace en un territoire national à travers notamment « *la mise à disposition d'infrastructures et d'équipements* » (Desportes et Picon 1997: 13). L'État fait une projection autant qu'il est projeté à travers la constitution du réseau ferroviaire.

Des travaux historiques récents³ ont cependant contesté l'idée d'une simple déclinaison d'un projet de l'État grâce aux relais hiérarchiques de l'administration dans les échelons infranationaux. Même dans le cas français, marqué par le pouvoir du corps des Ponts et Chaussées dans l'aménagement du territoire, ils nuancent cette idée. Les *pratiques* d'aménagement restituées par ces historiens permettent de saisir dans toute leur complexité les

¹ Cité par Arese (1953: 9). Futur premier ministre et parmi les « pères » de l'unité italienne, Cavour fait à cette époque plusieurs voyages en France et en Angleterre où il découvre le chemin de fer.

² Cité par Girard (1952: 111). Napoléon III est alors dans la première année de son règne d'empereur.

³ Sans souci d'exhaustivité, citons, en plus des travaux de Chandra Mukerji, ceux de Yannick Le Marec (2000a) et Anne Vauthier-Vézier (2007) qui montrent le rôle des ingénieurs des Ponts et Chaussées dans la régulation des conflits avec les administrations et les populations locales à propos du réaménagement de la plaine ligérienne. Dans le contexte britannique, un rôle similaire est identifié par Jo Guldi dans la figure du *surveyor* chargé d'adapter les projets routiers basés sur la technologie militaire au contexte géographique et politique écossais (2012). Alice Ingold (2003; 2008) a, elle, identifié les « grammaires d'expertise », les savoirs et les usages techniques et populaires qui s'opposent dans la gestion des ressources hydrauliques (couverture des canaux de Milan, irrigation de la plaine lombarde).

processus de coproduction négociée des grands projets techniques. Cette complexité s'accroît encore avec le réseau ferroviaire dont la formation a engagé des compagnies privées. C'est ainsi qu'en renseignant la formation d'un type de terrains de l'État, les sites ferroviaires, ce chapitre interroge la territorialisation – à savoir un processus d'appropriation, idéologique, politique et économique – d'un nouveau réseau technique.

À l'épreuve des études de cas, ce chapitre défend l'idée que les terrains ferroviaires ont connu une « *étatisation* » (Offerlé 1997) *croissante* entre la seconde moitié du 19^e siècle et la première moitié du 20^e siècle. Les villes françaises et italiennes ne doivent pas être envisagées comme le réceptacle passif de l'action de l'État. Elles sont le lieu où, pour y introduire le chemin de fer au 19^e siècle, des relations inédites se sont nouées entre des gouvernements et élites urbaines, des experts techniques translocaux, des financiers internationaux et des gouvernements centraux. Les complexes ferroviaires sont le produit d'assemblages de ressources hétérogènes (foncières, légales, politiques, économiques, techniques, etc.) de courte, moyenne et longue portées. Mais par la suite, les acteurs, les savoirs, les décisions et les financements, la propriété, les échelles de fonctionnement et de régulation se rapportent de manière croissante à l'échelon national et à une administration unique. En résumé, les emprises ferroviaires des villes françaises et italiennes n'ont pas été produites comme des terrains de l'État, elles le sont *devenues*.

Cet argument se développe selon une périodisation qui décrit la formation (1830-1900) et la première réorganisation des étoiles ferroviaires (1900-1950). La première section caractérise d'abord les projets spatiaux de l'État, qui ont guidé le développement des réseaux ferroviaires nationaux dans les deux pays. Ensuite, le rôle joué dans ces projets par le domaine public créé pour ces réseaux est expliqué. Enfin, l'inscription du réseau dans les espaces urbains est renseignée à l'aune de nos études de cas. Les problématisations de leur rapport à l'espace urbain, les ressources et les rapports de forces qui ont déterminé leur localisation et leur configuration permettront de qualifier la territorialisation de ce réseau technique. Nous verrons en particulier que ces processus sociotechniques se structurent autour de la formulation et la discussion de projets *urbains*.

La seconde section commence par examiner le processus de concentration patrimoniale constitué par les nationalisations. Celui-ci implique l'« enclavement » des biens ferroviaires, ce processus par lequel l'État retire des entités de la sphère marchande, principalement pour des raisons symboliques ou stratégiques (Appadurai 1986: 22). Dans un second temps, nous retraçons la « *mise en administration* » (Offerlé 1997) des décisions, des

ressources et des acteurs qui se rapportent aux étoiles ferroviaires parisienne, nantaise, milanaise et bolzanienne, à l'occasion de leur première réorganisation. La restitution de ces processus d'étatisation permettra de progresser dans la conceptualisation des terrains ferroviaires et dans la problématisation de leur reconversion urbaine en conclusion.

Ce chapitre met en perspective nos questionnements sur les espaces de l'État en identifiant les raisons, les catégorisations, les ressources et les acteurs qui ont soutenu la formation et la première transformation des sites ferroviaires qui constituent nos études de cas. En restituant leur historicité, l'objectif est de nous préserver de l'écueil d'une naturalisation des terrains de l'État qu'une entrée immédiate dans les projets d'aménagement urbain de ces sites pourrait provoquer. Une précision méthodologique est ici nécessaire : ce chapitre n'est pas le fait d'un historien. Il s'appuie sur les travaux que cette discipline a produits sur les chemins de fer français et italiens et, à de rares exceptions près, ne mobilise pas d'archives. Il s'apparente à une synthèse rétrospective sous la forme de faits stylisés. Celle-ci est basée sur une recherche bibliographique sur les réseaux ferroviaires français et italiens et les villes dans lesquelles se situent nos études de cas.

1.1. La territorialisation du projet spatial d'un réseau ferré national en France et en Italie (1830-1900)

1.1.1. « *L'État est un grand domaine* » : le réseau ferré comme moyen d'intégrer les villes au territoire national

En France comme en Italie, le déploiement de réseaux ferroviaires selon un schéma d'envergure nationale résulte d'un projet spatial de l'État⁴. Ces réseaux ne jouent toutefois pas le même rôle dans la construction du territoire national. En France, le développement du système technique ferroviaire comme un réseau territorial s'inscrit dans la continuité de conception et de contrôle des grandes voies de communication par le corps des Ponts et Chaussées depuis la fin de l'ancien régime. Dans l'espace italien, des systèmes autonomes constitués par des États concurrents émergent durant la phase pré-unitaire. Le *Risorgimento* fait ensuite du chemin de fer l'un des principaux axes d'une politique d'équipement infrastructurel de la péninsule, envisagée comme un moyen de construire à la fois la nation et l'État italien. Autrement dit, le développement du réseau ferroviaire renforce la centralisation du territoire français et participe à la construction matérielle de l'État national italien engagée dans les années 1860. Dans les deux cas, ces projets spatiaux initient l'étatisation des terrains ferroviaires dont l'existence et le fonctionnement se trouvent reliés à un dessein national.

L'inscription des chemins de fer français dans le projet colbertiste d'aménagement du territoire

Dès l'apparition du chemin de fer, le corps des Ponts et Chaussées inscrit ce mode de transport dans la culture des grands réseaux routiers et de navigation intérieure. Ce corps s'approprie, à la fois cognitivement et matériellement, cette nouvelle technologie en lui appliquant une « *culture de réseau* »⁵ (Caron 1997). Cela provoque des tensions du fait du hiatus entre les réseaux antérieurs et le caractère industriel du système ferroviaire. De fait, la maîtrise technologique de ce système résultera d'une hybridation des savoirs des Ponts et Chaussées avec ceux du corps des Mines et des ingénieurs civils centraliens (Ribeill 1993). Mais la

⁴ Dans d'autres pays, le déploiement de ce réseau de transport a suivi des logiques de rentabilité et impliqué des acteurs privés. Ainsi, dans l'Angleterre victorienne « *les choix d'itinéraires et de sites ferroviaires particuliers et de politiques d'exploitation étaient faits en privée, selon les calculs habituels de rentabilité de l'investissement qui prévalent dans une économie du laissez-faire* » (Kellet 1969: 25). Frank Dobbin (1994) a comparé les cas français, britannique et américain sur ce sujet.

⁵ Ribeill (1986) a étudié le rôle de la pensée saint-simonienne dans cette culture de réseau (ainsi que sa faible diffusion dans la conception des premières lignes de chemin de fer). Cecil O. Smith (1990) démontre le rôle du corps des Ponts et Chaussées dans la continuité d'un « *idéal d'ingénierie publique* » entre le 18^e siècle et la période gaullienne et dont l'étoile de Legrand est, selon cet auteur, l'une des plus claires manifestations.

planification, la direction et le contrôle de ce réseau, que ce soit au sein de l'État ou à la tête des compagnies, seront en revanche peu partagés par les ingénieurs des Ponts et Chaussées.

Cette continuité avec les réseaux de transports et de communication antérieurs est une forme de dépendance au chemin emprunté (*path dependence*, Dobbin 1994: 99 et suivantes) en ce sens qu'elle prolonge « *les visions du corps dans le domaine de l'aménagement du territoire* » (Caron 1997: 77). Cette dépendance n'est pas seulement technique ou liée aux enjeux de pouvoir du corps. Elle s'explique par la permanence d'une vision colbertiste du rôle de l'État dans l'aménagement du territoire. Chandra Mukerji synthétise cette philosophie politique et administrative dite du *mesnagement* en ces termes :

l'État était un grand domaine [a great estate] ; son sol devait être développé pour le bien-être de son peuple à travers l'évaluation de ses vertus et de ses vices, et la bonne répartition des activités dans des sites appropriés dans le territoire [countryside]. Les infrastructures étaient centrales dans cette approche. Un domaine avait besoin de routes et de voies d'eau pour relier les différentes propriétés et le domaine aux marchés. (2009: 7)

À partir de la fin de l'ancien régime, la création des réseaux de transport est l'un des axes principaux de cette politique de construction d'un espace national unifié. Et cette politique se poursuit au 19^e siècle avec le chemin de fer qui « *fut clairement, comme le réseau routier et le réseau des voies navigables, un instrument majeur de la construction du territoire national* » (Caron 1997: 78).

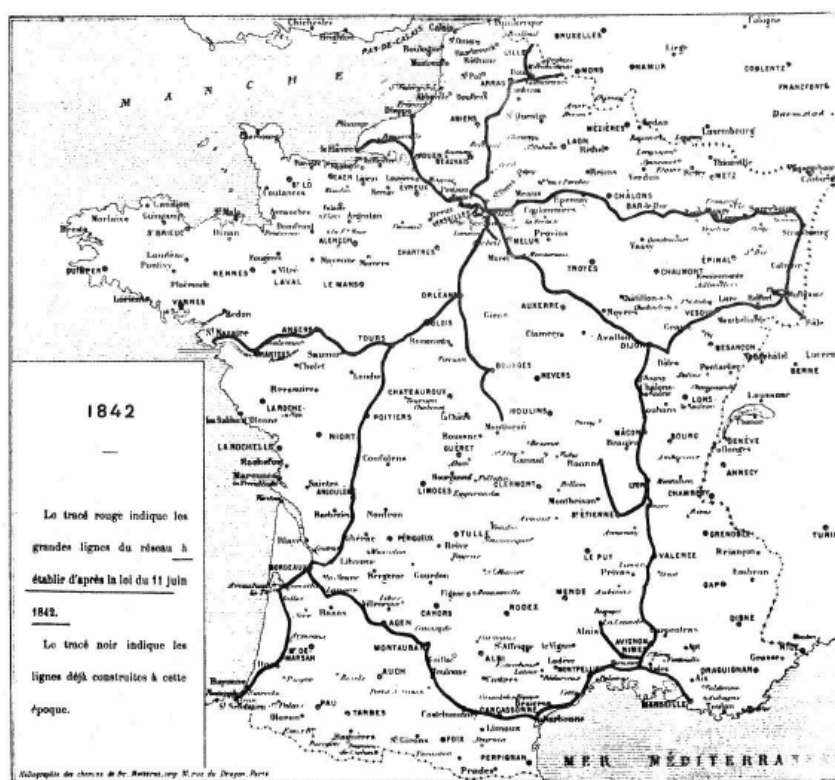
Mâtinée de saint-simonisme, cette conception de l'aménagement du territoire est sous-tendue par l'idée que l'augmentation et l'accélération des échanges sont la source du développement économique. Plutôt que comme une industrie rentable en elle-même, le corps des Ponts et Chaussées, et l'État à travers lui, envisagent le chemin de fer comme une infrastructure soutenant le développement et la cohésion des provinces françaises par l'intégration des terres, des biens et des populations. Mais l'enjeu de cette maîtrise du développement du chemin de fer sous la forme d'un réseau national n'est pas seulement économique. Il est également militaire et culturel. Si elle est forgée par le corps, cette conception du réseau se diffuse et s'institutionnalise. Les ouvrages de cette période sur les chemins de fer en témoignent. Ainsi, un traité juridique sur la question ferroviaire prédit que :

Par les chemins de fer, la France deviendra le marché du monde ; ils sont le vrai symbole de son avenir industriel, commercial et militaire. [...] Ils centuplent les forces d'une nation ; ils établissent entre les diverses collections d'individus qui la composent des liens plus étroits, une cohésion plus intime ; ils aident merveilleusement à la diffusion des lumières et de la civilisation ; ils la font pénétrer partout, jusque dans les provinces les plus reculées. (Paignon 1853 : XV-XVI)

La relation dialectique entre la diffusion du pouvoir logistique de l'État dans les territoires et l'incorporation des populations, des marchandises et des terres trouve un support dans le réseau ferroviaire que dessine l'administration des Ponts et Chaussées.

Au risque de répéter un fait bien connu, c'est le schéma de l'étoile, proposé à la chambre dès février 1838 par le directeur des Ponts et Chaussées Alexis Legrand, qui va incarner ce projet spatial de l'État⁶. Il dessine sept lignes rayonnantes depuis Paris qui rejoignent le plus directement possible les principales villes portuaires et les frontières du pays (cf. Figure 3)⁷. L'étoile Legrand est transposée dans la loi relative à l'établissement des grandes lignes de chemin de fer le 11 juin 1842. Ce schéma est partie prenante d'une définition complète de l'organisation physique et institutionnelle du système ferroviaire portée par Legrand entre 1830 et 1847. L'arsenal législatif qu'il développe et parvient à faire adopter, non sans débats avec les ingénieurs et hommes politiques libéraux, assure le contrôle de la définition et de la mise en œuvre de ce réseau territorial au corps des Ponts et Chaussées.

Figure 3 : L'étoile Legrand : Un réseau ferré pour intégrer les villes au territoire national



Source : Ribeill (1985: 13).

⁶ Alexis Legrand (1839) est, au même moment, l'auteur d'un bref manuel portant sur *l'entretien des routes, et sur la plantation et la culture des arbres le long des routes*, qui illustre la continuité des acteurs et des savoirs entre les réseaux routiers et ferroviaires.

⁷ Georges Ribeill (1986 : 54) fait remarquer que ce schéma centralisateur relève moins d'un « réseau connexe » que de lignes, certes convergentes vers la capitale, mais qui aboutissent à des gares distinctes. Les réseaux de chaque compagnie ne se constituent que progressivement, dans la seconde moitié du 19^e siècle.

La succession des projets de l'empire autrichien et du royaume d'Italie dans le nord de l'Italie

La continuité avec les réseaux antérieurs, la cohérence avec laquelle le projet d'un système ferroviaire a été défini en France et la monopolisation de ce projet par un corps d'ingénieur ne sont pas observables en Italie à la même période. De fait, l'État italien n'existe qu'en tant qu'idée avant 1861 (Milza 2005). Au milieu du 19^e siècle, plusieurs réseaux de chemin de fer développés par des États rivaux cohabitent dans la péninsule (cf. Figure 4)⁸. Les États italiens forment des cadres institutionnels différents, notamment en ce qui concerne l'implication des acteurs privés. Dans tous les États, ces derniers sont majoritairement français, que ce soit les ingénieurs et les entrepreneurs en charge de la conception des lignes ou les investisseurs (Gille 1968). Cette domination française du secteur dure jusqu'à la phase d'« italianisation » des compagnies ferroviaires de la péninsule entre 1865 et 1880 (Cameron 1971 : 235-245). Ainsi, l'histoire ferroviaire italienne se divise nettement entre les périodes antérieure et postérieure à l'unification.

Période pré-unitaire

Nos études de cas se situant à Milan et à Bolzano, c'est-à-dire dans des territoires contrôlés par Vienne dans la phase pré-unitaire, il est opportun de s'intéresser au projet de l'Empire autrichien dans ce territoire. La mise en place de lignes, puis d'un réseau ferroviaire dans cette région résulte d'enjeux militaires et économiques, croisés avec les intérêts financiers de la maison Rothschild. L'émergence du réseau ferroviaire dans le nord de l'Italie est ainsi le fruit d'une double rivalité. En plus de l'Empire et le Royaume de Sardaigne, la maison Rothschild et le Crédit Mobilier des Pereire s'affrontent (Gille 1968; Zaninelli 1995).

La première étape du projet ferroviaire viennois consiste à créer une liaison des deux capitales du Royaume Lombard-vénitien, Milan et Venise dans la seconde moitié des années 1830. Elle prend le nom de ligne *Ferdinandea*, du nom de l'empereur d'Autriche Ferdinand I^{er}. La *Ferdinandea* est au départ, en 1835, une initiative privée soutenue financièrement par des capitaux autrichiens et politiquement par les chambres de commerce de Venise et de Milan et des députés locaux. Le tracé est autorisé par une résolution début 1837, mais les travaux prennent du retard du fait de controverses sur le tracé. Toutefois, « *la logique politique et financière des orientations générales du gouvernement autrichien [...] transcendait les événements particuliers de la Ferdinandea* » (Zaninelli 1995: XVI). Si les intérêts locaux ont pu influencer sur le rythme de

⁸ Il s'agit des réseaux du Royaume de Sardaigne dans le Piémont, du Grand-Duché de Toscane, de l'État pontifical, du Royaume des Deux Siciles dans la région de Naples et, pour ce qui nous intéresse particulièrement, de l'empire autrichien dans le royaume de Lombardie-Vénétie.

construction de la ligne, leur action n'a jamais été déterminante face « à la stratégie générale du gouvernement de Vienne [...et à] la logique de la grande multinationale » (pp.110-111). La concession est rachetée par l'État autrichien en 1852 puis revendue quatre ans plus tard, juste après l'ouverture de la ligne, à l'Imperial Regia détenue par un consortium européen dominé par les Rothschild⁹.

La seconde étape consiste en la mise en place d'un réseau dans le nord de l'Italie. C'est le directeur des chemins de fer Lombard-vénitien, Luigi Negrelli, qui le met au point en 1849. Comme dans d'autres pays européens à cette période¹⁰, les enjeux militaires du projet de réseau sont manifestes. Le nœud de ce réseau situé à Vérone coïncide avec le centre militaire dans la zone. En 1849, un observateur français décrit ce projet :

L'Autriche a imaginé un autre moyen d'influence pour arriver également à la fédération d'États, c'est de jeter sur l'Italie un réseau de chemins de fer qui serait pour elle un nouveau genre de conquête. [...] Ce système aurait pour centre Vérone, devenue aujourd'hui la capitale du Royaume Lombard-vénitien et le point de concentration militaire le plus important. De Vérone partiraient deux grandes lignes traversant les Alpes, l'une pour arriver à Vienne par le Frioul, l'autre pour gagner Munich par le Tyrol.¹¹

Le plan est conçu pour le déplacement des troupes et du matériel de l'armée impériale dans la zone et depuis l'Autriche et l'Allemagne. La « raison militaire » est le dénominateur commun des interventions de l'État, aussi bien dans la définition des grands objectifs que des détails du tracé (Zaninelli 1995 : 107). L'objectif est à la fois la sécurité des confins de l'empire et le maintien de l'ordre en son sein.

Pour autant, les enjeux ne sont pas seulement militaires pour Vienne. La ligne *Ferdinande* constitue le tronçon ferroviaire de la route de l'Orient jusqu'aux ports de Venise et de Trieste. La « valise des Indes » (« *valigia delle Indie* ») concurrence les projets du Royaume de Sardaigne qui met en place un itinéraire à travers le Piémont menant à Gênes et de la France dont le débouché rhodanien est Marseille (Zaninelli 1995).

⁹ Cette privatisation intéresse l'autre grand concurrent de la maison Rothschild, le Crédit Mobilier des frères Pereire, qui formule une offre en septembre 1855. C'est finalement le consortium mené par les Rothschild avec des capitaux anglais et italiens qui l'emporte l'année suivante, après avoir dépêché l'ingénieur polytechnicien Paulin Talabot auprès de Negrelli et des autorités viennoises (Gille 1968).

¹⁰ Un historien proche de Charles Tilly peut ainsi affirmer qu'« à partir de 1859, les États européens ont planifié de vaste réseaux de chemin de fer de façon à déployer d'importantes troupes vers des frontières menacées en un minimum de temps » (Finer 1975 : 157).

¹¹ Lettre du 24 décembre 1849 à propos du plan de l'ingénieur en chef de Vérone, Negrelli, écrite par Duff et Degros dans les *Lettres du colonel Callier* (cité par Gille 1968: 148). Ferrari (2013) a décrit le rôle du réseau ferroviaire dans la militarisation et l'industrialisation de la ville de Vérone pendant la période autrichienne.

Période post-unitaire

L'essai du comte Ilarione Petitti di Rotero propose dès 1845 la construction d'un réseau ferroviaire italien unique par un (futur) gouvernement national à travers une entreprise dédiée. La « *fusion* » des lignes italiennes vise à « *porter d'un point à l'autre de la péninsule, dans les délais les plus brefs, marchandises et personnes [...] afin que naisse un bénéfice immense dans les relations en tout genre qui peuvent avoir lieu entre différents peuples, et plus particulièrement un très grand profit des liens commerciaux* » (1845 : 105-106). Cet ouvrage fait l'objet d'une recension de Camillo Cavour dans laquelle il insiste sur les conséquences matérielles et morales positives du développement d'un réseau national ainsi que sur son caractère indispensable pour « *la conquête de l'indépendance nationale* »¹². Quinze ans avant l'unification italienne, la création d'un réseau ferré italien est donc conçue comme un enjeu d'autonomie politique par l'acteur central de l'unification. Selon l'historien Giulio Guderzo, avec ce traité, Rotero fait du chemin de fer un instrument « *de cohésion économique, sociale et donc politique des différentes régions* » italiennes (1987, cité par Zaninelli 1995: 7).

Cette vision va s'imposer lors de l'unification de 1861. Le chemin de fer va être mobilisé par la « droite historique » qui s'inscrit dans le sillage de Cavour comme un moyen privilégié de construire et d'équilibrer le territoire national (Merger 1992). Cette politique s'inscrit dans le cadre d'un projet plus large d'aménagement infrastructurel du territoire national, à travers le développement des réseaux de poste et télégraphes, ainsi que d'eau et de gaz dans les villes (Berstein et Milza 1995: 89). Ce projet est confié au ministère des Travaux publics par la loi sur les travaux publics du 20 mars 1865, analysée plus avant. Comme en France deux décennies plus tôt, ce ministère devient l'organe compétent pour ce qui concerne les voies routières, navigables et ferrées. Autrement dit, il aménage le territoire par les infrastructures : « *la construction de l'État à travers les travaux publics* », pour reprendre l'expression de Patrick Carroll (2006: 153).

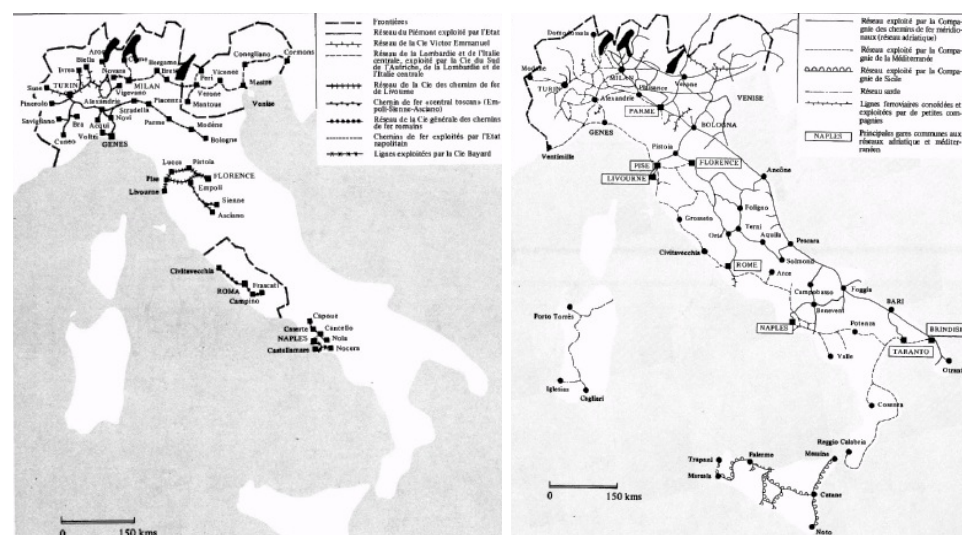
À travers cette politique, le réseau ferroviaire joue un rôle de premier plan dans la formation de l'État italien. Le rapport du projet de loi de 1861 sur les chemins de fer affirme la « *suprême nécessité de la nation [...] de rapprocher entre elles le plus rapidement possible les différentes provinces* ». Des discussions d'une commission de la Chambre des députés, la même année, considèrent que les lignes calabro-siciliennes devaient être construites « *pour faire acte de justice distributive dans le nouveau consortium des provinces italiennes, et pour corriger rapidement les vices de*

¹² La recension s'intitule « Des chemins de fer en Italie par le comte Petitti, conseiller d'État du Royaume de Sardaigne » (Cavour 1846, cité par Arese 1953: 44).

l'histoire et ceux de la géographie » (cités par Cassese 2011: 51). De fait, le nouvel État va consacrer à l'unification et au développement du réseau une part considérable de son budget (13% en moyenne entre 1861 et 1913¹³). En 1867, l'économiste libéral Stefano Jacini, alors ministre des Travaux publics, considère que les dépenses publiques dans l'infrastructure ferroviaire au cours des premières années du Royaume d'Italie correspondent à une volonté d' « *affirmation matérielle de l'unité* ». Aussi « *le rattachement en quelques mois du Mezzogiorno aux autres parties d'Italie* » correspond à un enjeu « *plus politique que technique ou économique* » (cité par Zaninelli 1995: 48).

Ce schéma national est formé de deux grandes lignes le long des côtes Adriatique et Tyrrhénienne et de lignes transversales à travers les Apennins (Merger 1992). Le réseau national voit le jour dans les deux décennies qui suivent l'unification nationale de 1861. À cet égard, la comparaison des situations au début des années 1860 et à la fin des années 1880 est saisissante. Les deux cartes présentées dans la figure 2 montrent un changement à la fois dans la structure du réseau – c'est-à-dire la jonction des réseaux pré-unitaires et la formation d'itinéraires nationaux – et dans l'extension de celui-ci. Alors qu'au moment de l'unification, les réseaux de la péninsule totalisent 2200 km de voies ferrées situées aux 3/4 dans le nord de l'Italie, le réseau italien en compte plus de 9300 km deux décennies plus tard. Les lignes littorales sont achevées respectivement en 1872 et 1874, celles reliant Naples à Foggia, Rome à Ancône et Bologne à Pistoia sont ouvertes entre 1865 et 1870.

Figure 4 : Les réseaux de chemin de fer en Italie en 1860 (à gauche) et en 1887 (à droite)



Source : Merger (1984: 139).

¹³ Plus précisément, 75% des dépenses de travaux publics ont été consacrées au chemin de fer sur cette période (Schram 1997: 3).

1.1.2. Un domaine public pour soutenir le projet spatial de l'État

Après avoir présenté les projets spatiaux de l'État qui ont participé à définir la forme, l'étendue et la rapidité de développement des systèmes ferroviaires français et italien, arrêtons-nous sur les régimes de propriété qui les ont soutenus. Comme ces projets, leur définition est une étape cruciale de l'étatisation des terrains ferroviaires. L'analyse porte sur deux lois, celle sur la police des chemins de fer de 1845 en France et celle des Travaux publics de 1865 en Italie. Toutes deux catégorisent les chemins de fer comme des routes nationales et avec les insèrent dans le domaine public de l'État. Cette inscription fait échapper ces espaces à l'imposition foncière, l'une des institutions du système politico-administratif de la ville européenne (Weber, 1982 [1921]: 29). Elle s'accompagne de prescriptions concernant les rapports ascendants que ce réseau doit entretenir avec les territoires qu'il traverse. Le régime domanial confère aux sites ferroviaires situés dans les villes les marques de la matérialité de l'État.

L'affirmation du pouvoir de l'administration ferroviaire française à travers la loi sur la police des chemins de fer

La catégorisation des chemins de fer décidée par l'État français dans les années 1840 s'inscrit dans la continuité du projet colbertiste de pénétration du territoire national par les grands réseaux de transport. En effet, le classement et la réglementation des espaces ferroviaires prévus par la loi du 15 juillet 1845 sur la police des chemins de fer insèrent ce réseau dans la catégorie de la grande voirie.¹⁴ De fait, les espaces ferroviaires se retrouvent dans le domaine public de l'État¹⁵.

Durant la préparation de cette loi, cette classification des chemins de fer est contestée par des parlementaires qui souhaitent assouplir certaines dispositions quant à l'alignement et aux distances à ménager par rapport à l'infrastructure. En réponse aux suggestions de la Commission de la Chambre des pairs, le ministre des Travaux publics fit

valoir qu'il était indispensable de classer explicitement les chemins de fer dans la grande voirie, pour éviter toute ambiguïté sur leur caractère, [...] pour proclamer ainsi hautement un principe d'où découleraient l'imprescriptibilité¹⁶ des voies ferrées, l'extension des pouvoirs généraux de l'administration en matière de grande voirie et, par exemple, le droit [...] d'ordonner la destruction des édifices riverains menaçant de ruine. (Picard 1884: 466)

¹⁴ La grande voirie comprend toutes les communications d'intérêt général (routes nationales et départementales, chemins de fer, fleuves et cours d'eau navigables).

¹⁵ Les deux premiers articles de la loi prévoient que « les chemins de fer construits ou concédés par l'État font partie de la grande voirie » et que « sont applicables aux chemins de fer les lois et règlements sur la grande voirie ».

¹⁶ L'imprescriptibilité signifie que ces biens ne sont pas susceptibles d'action en revendication car l'usage par un tiers ne confère pas de droits à ce dernier.

Le fait que cette classification n'aille pas de soi et vise à étendre les pouvoirs de l'administration tempère l'explication culturelle en termes de dépendance au chemin emprunté. Elle offre une compréhension plus stratégique de l'appropriation du réseau par les institutions de l'État. Cette qualité commune du chemin de fer avec les réseaux antérieurs va néanmoins s'institutionnaliser. En témoigne cet arrêt du Tribunal de Bayonne de 1866 qui décrète que les chemins de fer « *sont par leur nature, leur destination et une déclaration expresse de la loi, parties intégrantes de la grande voirie aussi bien que les routes, les fleuves et les canaux* » (cité par Meylan 1966: 66).

La loi sur la police confère à l'Administration ferroviaire le pouvoir d'installation et de maintien de ce réseau sur les territoires. C'est la déclaration d'utilité publique qui fonde ce pouvoir, au moyen de l'expropriation si nécessaire. Ce pouvoir croissant de l'État sur la propriété privée¹⁷ fait l'objet de critiques, comme celle de ce juriste pour qui « *le pouvoir exécutif, en vertu de l'omnipotence qu'il s'est réservée, est le seul juge de l'utilité des travaux à exécuter. [...] Tout est abandonné à l'exercice de son pouvoir discrétionnaire.* » (Paignon 1853: 12).

La loi sur la police ne se contente pas de catégoriser le chemin de fer, elle structure également les relations de ce réseau avec les territoires qu'il pénètre. Elle définit précisément les interactions entre cette infrastructure et les *terrains*, le *cadre bâti* et la *population* qu'elle rencontre sur son passage. Les définitions des dispositifs de clôture du domaine ferroviaire ou de distanciation des activités et des pratiques de l'infrastructure montrent que ce réseau est placé dans des rapports ascendants avec les territoires qu'il dessert. Ces dispositions sont articulées avec la définition des *peines* applicables à ceux qui les enfreindraient. Ainsi, à titre d'exemple, les articles 10 et 19 de cette loi prévoient que :

Si [...] la sûreté publique ou la conservation du chemin de fer l'exige, l'administration pourra faire supprimer, moyennant une juste indemnité, les constructions, plantations, excavations, couvertures en chaume, amas de matériaux combustibles ou autres, existant, [...] lors de l'établissement du chemin de fer. [...] Quiconque, par maladresse, imprudence, inattention, négligence ou inobservation des lois ou règlements, aura involontairement causé sur un chemin de fer, ou dans les gares ou stations, un accident

¹⁷ La législation sur l'expropriation pour cause d'utilité publique s'est consolidée dans les années précédentes avec les lois du 8 mars 1810, du 7 juillet 1833 et du 3 mai 1841. Elle est encore renforcée par les décrets du 26 mars 1852 et du 1^{er} janvier 1859. Ils étendent les espaces qui peuvent faire l'objet d'une expropriation et réduisent les possibilités de recours des propriétaires (Sauget 2009). Cet extrait d'un ouvrage de droit comparé montre l'articulation entre les règles domaniales, de déclaration d'utilité publique et d'expropriation dans le déploiement du réseau ferroviaire : « *Tout chemin de fer suppose un acte qui le fasse naître à l'existence juridique ; et cet acte, c'est la déclaration d'utilité publique. Par cela même que cette déclaration confère à l'ouvrage projeté la qualité de chemin de fer (et plus précisément de chemin de fer d'intérêt général ou d'intérêt local), elle assujettit au régime de la grande voirie, et par conséquent au régime de la domanialité publique, les immeubles qui seront incorporés à cet ouvrage, les immeubles qui seront devenus partie intégrante du chemin de fer.* » (Meylan 1966: 82)

qui aura occasionné des blessures, sera puni de huit jours à six mois d'emprisonnement, et d'une amende de cinquante à mille francs.

La loi de 1845 assortit donc l'inscription du chemin de fer dans la catégorie de la grande voirie à des dispositions relatives à la sûreté et à la sécurité. Ensemble, elles permettent d'asseoir ce domaine public dans les territoires où il s'insère.

Toutefois, l'observation des acteurs et des procédures d'installation du domaine ferroviaire invite à nuancer l'idée d'une imposition unilatérale, par l'État, du réseau aux territoires. C'est certes le préfet qui désigne par arrêté les propriétés dont la cession est nécessaire à la création d'une ligne, sur la base de la définition des tracés par les compagnies qui déterminent dans le détail les itinéraires. Mais, ce sont ensuite des commissions formées de membres des conseils généraux, établies dans chaque commune traversée qui sont chargées de confronter les points de vue des maires, des propriétaires et des compagnies concessionnaires au sujet des conséquences foncières de ces tracés. Ce système des commissions a pour but explicite de représenter les différents intérêts, à la fois publics et privés, locaux et nationaux¹⁸. Les indemnités de cession des terrains sont proposées par des « appréciateurs » mandatés par les compagnies. Selon la loi de 1810, ils doivent « *avoir égard aux baux actuels, aux contrats de vente passés antérieurement, et néanmoins aux époques les plus récentes, soit des mêmes fonds, soit des fonds voisins et de même qualité* ». Les appréciations se font donc à la valeur de marché. Cette valeur est estimée à partir de la comparaison des transactions passées à proximité. De plus, en cas de désaccord sur les indemnités d'expropriation, des recours peuvent être engagés par les propriétaires auprès du tribunal civil. En résumé, l'implantation du réseau et les indemnités qui en résultent font l'objet d'une négociation, parcelle après parcelle, entre les parties prenantes.

La réglementation des chemins de fer est partie prenante de la loi d'unification du Royaume d'Italie

Vingt ans après le règlement français sur la police des chemins de fer, la loi italienne sur les travaux publics opère une catégorisation similaire. Cette loi est partie prenante d'un dispositif législatif plus large, « *pour l'unification administrative du royaume d'Italie* » du 20 mars 1865, dite *Legge Lanza*, du nom du ministre de l'Intérieur de l'époque. Parce qu'elle transpose à l'Italie unifiée l'organisation administrative du royaume de Sardaigne (elle-même inspirée du

¹⁸ Un arrêt de la cour de cassation du 3 juillet 1839 précise ainsi que « *le nombre de ses membres a été calculé de telle sorte que les divers intérêts qu'il s'agit de concilier dans toute affaire d'expropriation pour cause d'utilité publique y fussent représentés ; qu'ainsi, le préfet et l'ingénieur stipulent, dans l'intérêt de l'expropriation requise, le maire de la commune, dans l'intérêt de la localité, soit opposé, soit conforme à l'expropriation, et les quatre membres du Conseil général du département ou du Conseil d'arrondissement, dans l'intérêt sainement apprécié, soit de la propriété privée, soit de l'utilité générale* » (cité par Paignon 1853: 20).

modèle napoléonien), cette loi est considérée comme un des actes majeurs de la 'piémontisation' de l'Italie. Dans la mesure où elle comprend le cadre qui va réguler les grands réseaux territoriaux, cette loi met en relation les volets organisationnel et matériel de la construction de l'État.

L'annexe F de ce dispositif législatif définit la « loi fondamentale sur les travaux publics ». Elle stipule d'abord les compétences du ministère du même nom sur les grands réseaux de communication du pays : ports, voies de navigations, routes, télégraphes et chemins de fer. La loi envisage les chemins de fer dans le même cadre que les autres réseaux. Elle insère les voies ferrées dans la catégorie des routes nationales tout en les positionnant sous la « surveillance » du ministère des Travaux publics (article 1), « *afin d'assurer l'intérêt économique de l'État et d'assurer la sécurité, la ponctualité et la régularité* » (article 4). Puisque « *le sol des routes nationales est la propriété de l'État* » (article 22), il en va de même pour le réseau ferroviaire principal¹⁹. Par la même occasion, l'État étend le pouvoir d'expropriation pour cause d'utilité publique à ce réseau (article 225). Enfin, le Code civil également établi la même année²⁰ inclut les voies nationales dans le domaine public. En résumé, comme en France, le système ferroviaire est envisagé comme un grand réseau territorial s'appuyant sur le régime de la domanialité publique.

Après les avoir associées aux autres réseaux dans les premiers articles, le « titre 5 » de cette loi porte spécifiquement sur les voies ferrées. Il définit d'abord le régime des concessions (articles 242 à 300), puis les articles précisent un à un les pentes, les rayons de courbure, les largeurs des voies, les pentes des talus, qui forment l'architecture de cette infrastructure. Ils s'attachent également à fixer les rapports avec les environnements naturels ou bâtis traversés : les franchissements, les servitudes, les distances avec les premières constructions existantes ou futures, etc. L'État s'incarne aussi dans les qualités géométriques de ses réseaux. Les rédacteurs de la loi ont aussi pris soin de définir les pratiques admises aux abords ou sur le domaine ferroviaire et de les accompagner des peines relatives à leurs non-respects (articles 301 à 318)²¹. Ce texte rappelle donc en tout point la loi de police des chemins de fer dans la manière de placer cette infrastructure dans des rapports ascendants vis-à-vis des territoires qu'elle traverse. Dès lors, il est possible d'en tirer des conclusions similaires à propos de la classification des terrains ferroviaires. Elle s'insère dans le double projet d'unification des

¹⁹ Selon le décret n°2358 du 25 juin 1865. La nature domaniale des voies ferrées a été mise en doute par le décret n° 827 du 23 mai 1924 qui les a classé parmi les « biens patrimoniaux » de l'État. Le code civil de 1942 réaffirme que les voies ferrées italiennes appartiennent au domaine public (Parisio 2008).

²⁰ Article 427 de la loi n°2358 du 25 juin 1865.

²¹ Ces articles ont été abrogés par le décret présidentiel n° 753 du 11 juillet 1980.

provinces *et* de déploiement de l'État sur le territoire national poursuivi à travers la réalisation du réseau ferroviaire.

Les territoires français et italien traversés par le réseau ferroviaire se trouvent réorganisés à la fois sur le plan matériel et sur celui des pratiques. Cette réorganisation s'appuie sur une législation qui établit et protège le domaine qui va supporter ce nouveau réseau. Dès le milieu des années 1840 en France, juste après l'unification en Italie, le cadre institutionnel garantit à l'État la propriété et le contrôle de ce domaine. Le processus d'étatisation des espaces ferroviaires est donc engagé dès la moitié du 19^e siècle. Il participe à la construction de la dimension matérielle de ces deux États. Pourtant, ce réseau n'est pas imposé par l'État aux villes françaises et italiennes.

1.1.3. Un assemblage de ressources hétérogènes pour installer le chemin de fer dans les villes

Les réseaux ferroviaires et leurs installations dans les espaces urbains ont joué un rôle central dans l'industrialisation des villes commerçantes européennes et dans le grand chambardement de l'espace urbain qui l'accompagne. Mais, l'implantation de ces réseaux n'a pas été effectuée de la même façon dans tous les pays d'Europe occidentale. John Reginald Kellett (1969) a restitué le bouleversement sociospatial constitué par l'irruption du système technique ferroviaire dans les villes britanniques de la révolution industrielle. Grâce aux concentrations sans précédent de capitaux qu'elles sont parvenues à agréger et au pouvoir d'expropriation dont l'État les a dotées, les compagnies ont pris possession de 8 à 10% de la surface de ces villes en l'espace de quelques décennies²². Cet « *appétit foncier* » (*land hunger*, p.291) a bouleversé les valeurs des terrains, la localisation des activités, la répartition sociospatiale des populations des villes d'outre-Manche :

Les plans des villes britanniques, peu importe dans quelle mesure elles étaient singulières et diverses avant 1830, sont uniformément repris en une génération par le gigantesque coup de brosse géométrique [des ingénieurs ferroviaires...]. Dans un environnement où l'essentiel de l'aménagement avait lieu à petite échelle et était laissé à une spéculation fragmentaire, les bâtisseurs ferroviaires et les grands promoteurs fonciers étaient de loin les acteurs les plus importants (p.2)

C'est un changement d'échelle, d'acteurs et de modalités des transformations urbaines que véhicule le chemin de fer. Il déborde l'infrastructure proprement dite en intéressant également les lieux d'échange, de stockage et de production qu'y s'y rapportent.

²² À titre de comparaison, la SNCF a possédé 500 ha dans Paris (APUR 1980), c'est-à-dire 4,7% du sol de la commune.

Si l'État s'est globalement illustré par son « *laissez-faire* » (p.25) au Royaume-Uni en matière ferroviaire, les acteurs urbains n'ont pas été indifférents à cette déferlante. Kellett insiste sur le rôle des grands propriétaires fonciers dans l'ouverture de l'espace urbain au réseau ferroviaire. Ils développent des raisonnements spéculatifs en lien avec l'accessibilité à ce service. Dans le cas londonien, il restitue également les instruments d'analyse des « *coûts sociaux* » des implantations ferroviaires. Elles ont vu le jour dans les années 1840, dans le cadre des commissions chargées de comparer les très nombreux projets, présentés par les compagnies pour obtenir des terminus dans la capitale. Les premières études d'impact se sont rapidement sophistiquées pour devenir des analyses coûts-bénéfices²³. Les élites politiques et professionnelles ont jugé approprié de subsumer l'ensemble des enjeux urbains et ferroviaires à un étalon monétaire, autrement dit, d'en faire un problème économique.

L'implantation du chemin de fer dans les villes françaises et italiennes a été envisagée autrement. Elle a été, ni aussi bouleversante pour leurs organisations sociospatiales, ni exclusivement marquée par la confrontation d'entreprises fortement capitalisées et de propriétaires fonciers spéculateurs, ni aussi élaborée (ou réductrice) quant à l'appréciation de ses effets socioéconomiques. D'abord, la localisation des emprises ferroviaires s'est effectuée en marge des villes, sur des terrains peu ou pas encore urbanisés. Ensuite, le processus de décision ne s'est pas limité à un face à face entre les compagnies et les élites urbaines. Il a directement impliqué les administrations, les acteurs et les ressources de l'État. Enfin, les décisions ont été accompagnées de débats appuyés sur des projets concurrents, mais ils n'ont pas eu le tour systématique d'analyses coûts-bénéfices des propositions présentées par les compagnies.

Paris, capitale ferroviaire

Si l'histoire ferroviaire française débute dans les environs de Saint-Etienne, les projets d'implantation de gares dans l'espace parisien se multiplient entre 1830 et 1845²⁴. Ils sont

²³ Des critères toujours plus nombreux tels que les vibrations, le bruit, la fumée, jusqu'au gain de temps ont progressivement été inclus à ces analyses. Ces quantifications comparent, par exemple, le temps gagné par la pénétration du système ferroviaire dans la ville avec celui perdu par l'obstruction des voies existantes. Aujourd'hui internationalement préconisée pour décider de la réalisation des projets d'infrastructure (Flyvbjerg, Bruzelius, et Rothengatter 2003), l'analyse coûts-bénéfices a ainsi été initialement conçue comme le moyen d'appréhender les relations entre l'espace urbain et le système ferroviaire dans l'Angleterre victorienne.

²⁴ La période de formation des emprises ferroviaires dans la capitale domine les travaux d'historiens à propos de l'installation du chemin de fer dans les villes françaises. Les projets, leurs acteurs ainsi que les critères de sélection et les processus de décision qui précèdent leur mise en œuvre, ont été élucidés grâce aux travaux de Karen Bowie. Elle rend compte ici des pratiques d'assemblage foncier de James de Rothschild autour de la gare du Nord (1999) ; là des interminables querelles techniques entre le ministère des Travaux publics, la Compagnie du Paris-Orléans et la Ville de Paris sur le faisceau d'Austerlitz (2008) ; là-bas des formes d'expertise employées pour décider du tracé de la ligne Paris-Meaux (2005).

présentés aussi bien par des entrepreneurs, que par des ingénieurs civils ou du corps des Ponts et Chaussées, des sociétés privées ou des entités publiques, et diverses associations entre ces acteurs. Dans ce foisonnement, l'analyse de la sélection de ces projets par l'administration (Commission du Département de la Seine et Conseil général des Ponts et Chaussées) révèle quelques constantes en termes d'acteurs, de critères et de localisation (Sauget 2008). D'abord, les soutiens des premiers projets ferroviaires sont « *des aristocrates fortunés, des banquiers et financiers protestants ou saint-simoniens, des entrepreneurs de transports a priori concurrents (patrons de Messageries, c'est-à-dire de relais de poste) et des hauts fonctionnaires* » (p.111). Ensuite, le corps des Ponts et Chaussées s'est imposé au sein des différentes instances de décision dans la formulation et la sélection des projets d'implantation dans la capitale, notamment vis-à-vis du corps des Mines. Enfin, les critères « *apparaissent assez clairement, mais sont parfois difficilement conciliables : de vastes surfaces planes à un prix abordable, mais à proximité de vrais débouchés ; le plus possible à l'intérieur de Paris tout en restant proche des Barrières, c'est-à-dire à la limite de l'octroi* » (p.110). Finalement, l'attribution d'une gare terminus à chaque réseau en limite de la ville s'impose comme la solution acceptable pour les différentes parties prenantes²⁵. Ainsi, les autorités de la ville et l'administration ferroviaire ont retenu les projets dont l'impact sur l'espace urbain était réduit, tout en étant circonscrits dans la limite fiscale de l'octroi.

Les implantations sont pour partie reliées à des questions foncières²⁶. À Saint-Lazare, Pereire propose une implantation coûteuse à la Madeleine. Il revient dessus pour défendre à la place « *le projet d'une gare partant des terrains de Tivoli, dont les fondateurs, MM. Mignon et Hagermann, avaient offert au Conseil municipal de Paris « la cession gratuite de 16 000 toises de terrain » pour décider les entrepreneurs à bâtir sur leurs terrains afin d'accélérer la plus-value du quartier* » (Sauget, 2008: 109). L'introduction du système ferroviaire dans l'espace parisien a été d'abord envisagée comme un arbitrage entre des exigences fonctionnelles et financières par les compagnies. Il s'agit de trouver un équilibre entre un accès à l'espace urbain et les coûts fonciers de cette pénétration.

Il faut bien dissocier la recherche de réduction des coûts d'installation et les logiques spéculatives liées à l'implantation des gares, car les compagnies ne sont pas engagées dans des opérations immobilières. En revanche, certains acteurs financiers (Pereire, Rothschild,

²⁵ Au contraire, les solutions d'ensemble, telles que le projet de sept gares présenté par le directeur des Ponts et Chaussées, Louis-Léger Vallée, sont exclues. De même, la solution groupée consistant à faire d'une gare le terminus de plusieurs réseaux, que cherchait à l'obtenir les frères Pereire, n'est pas retenue. Enfin, les propositions consistant à pénétrer la ville existante, avancées par exemple en 1942 dans les « Etudes sur la ville de Paris » de Perreymond, sont écartées (Bowie 2002).

²⁶ Dans le cas de la gare Montparnasse, le choix s'est porté sur le terrain le moins cher de la zone.

Hagerman), du fait de leur position dans le champ de la production urbaine et dans le secteur ferroviaire, tirent parti de l'installation des gares. Le travail d'assemblage foncier de James de Rothschild est par exemple postérieur à la décision d'implantation de la gare du Nord (Bowie 1999). À l'inverse, le quartier de l'Europe est planifié avant l'installation de l'« embarcadère » de la ligne de Paris à Saint-Germain sans anticiper sa création (Térade 2002). Aussi, les relations entre les gares et leurs contextes bâtis et viaires relèvent de l'adaptation de lotissements déjà projetés plutôt qu'une coordination du réseau et de l'urbanisation (Térade 2006) ou de coalitions entre les acteurs urbains et ferroviaires.

De même, si Haussmann prend en compte les gares dans les nouvelles relations spatiales qu'il institue, il développe une relation opportuniste avec le réseau ferré (Nilsen 2008). La création de connexions entre ces nouveaux accès à la capitale et le centre-ville est une « *nécessité absolue* » pour le Préfet (Girard, 1952, cité par Harvey: 2012). En effet, « *les gares centrales étaient un élément clé de sa vision d'un Paris réformé. Elles étaient des points nodaux de nouveau grand réseau de voies* » (Richards et Mackenzie 1986: 113). Cependant, les décisions d'implantation des grandes gares parisiennes sont antérieures aux travaux haussmanniens. La matrice des percées a donc été adaptée au positionnement des gares et non l'inverse.

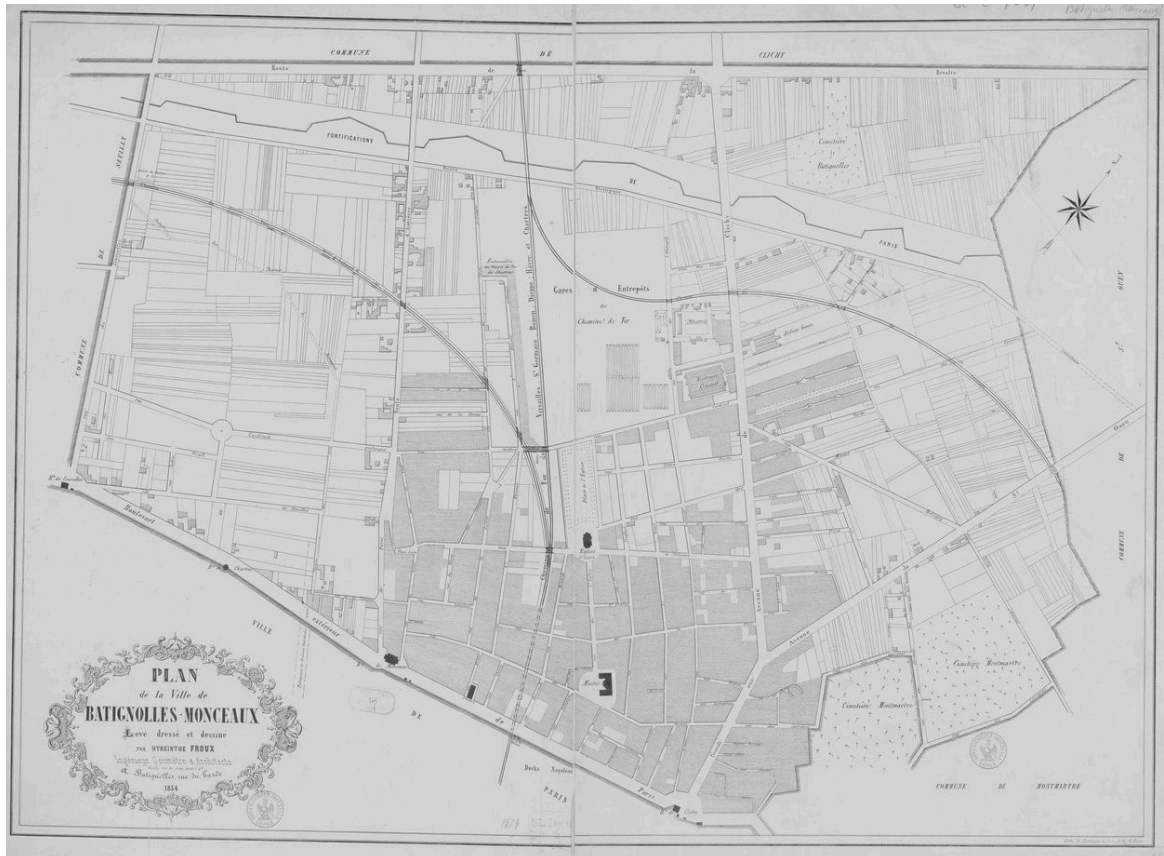
De la même manière, le projet spatial de l'État qu'est l'étoile Legrand *fin*it par s'incarner dans les six lignes attachées à des réseaux régionaux monopolistiques qui rayonnent depuis la capitale. Il s'adapte a posteriori aux choix d'implantations propres à chaque gare. Du point de vue de l'État – « *seeing like a state* » (Scott 1998) – la puissante figure spatiale de l'étoile a pour centre Paris. Du point de vue des compagnies, les coûts et la complexité technique de l'installation de leurs réseaux ont pu être limités grâce à la sélection d'espaces non bâtis au creux des vallons parisiens. Du point de vue des autorités locales, la ville existante a été sauvegardée et les taxes locales peuvent être levées grâce à une localisation en marge de l'espace urbain à l'intérieur du mur des fermiers généraux. C'est de ces différents impératifs urbanistiques, financiers et industriels, et de leurs ajustements, dont résulte l'inscription du réseau dans la capitale du 19^e siècle.

Mais qu'en est-il de la formation des avant-gares dont la reconversion urbaine est l'objet de notre enquête ? Comment ces espaces où sont stationnés, lavés et réparés les trains, chargées et déchargées les marchandises et préparées les interventions sur le réseau ferré ont-ils été installés ? Dans le cas parisien, « *les installations ferroviaires [...] étaient construites autour de la limite de la ville et dans les faubourgs [...]. Ils ont joué un rôle significatif dans la création de nouveaux quartiers et dans la structuration de l'extension de la ville* » (Caron 2003: 145). On peine toutefois à

trouver des travaux qui renseignent efficacement la formation et la vie sociale et matérielle ultérieure de ces sites en relation avec leurs contextes urbains.

* * *

Figure 5 : L'implantation du site des Batignolles dans la commune de Batignolles- Monceaux



Source : Bibliothèque nationale de France, « Gallica » [en ligne] www.gallica.bnf.fr, consulté le 2 février 2015.

Le site des Batignolles qui fait l'objet de notre étude de cas est le résultat d'un assemblage sociotechnique sans précédent sur le territoire français. Il est relié à la gare Saint-Lazare par un tunnel de 330 mètres sous la colline des Batignolles lors de l'ouverture de la première ligne de chemin de fer parisienne qui rejoint Le Pecq en 1837. Il correspond au type de la « gare en binôme », formée par « une gare de voyageurs rapprochée le plus possible du centre de Paris et une gare de marchandises, près des grands entrepôts » (Sauget 2008: 110)²⁷. Contrairement aux gares de voyageurs, l'ouverture de ce site et sa rapide extension n'ont pas fait l'objet de débats structurés autour de projets concurrents. Il s'implante en dehors de la commune de Paris et de son octroi sur des terrains cultivés. L'implantation ferroviaire précède l'urbanisation de la zone

²⁷ Ce couplage se retrouve entre la gare du Nord et la Chapelle et entre la gare de l'État et la Villette.

et définit ensuite la structure socioéconomique ouvrière de cette banlieue, en particulier le quartier des Epinettes²⁸ (Rouleau 1985: 181-182).

Que ce soit de gré à gré ou par le recours à l'expropriation, les frères Pereire ne semblent pas avoir eu de difficultés à ménager une place à l'avant-gare Saint-Lazare. Ils n'en contrariaient pas moins un vaste projet de lotissement, d'alignement et de nivellement de l'ensemble du territoire communal engagé et approuvé par la municipalité de Batignolles-Monceaux en 1837 (Rouleau 1985: 182, 272-273) (cf. Figure 5)²⁹. À en juger par les arrêtés du tribunal civil de la Seine, la municipalité n'a pas eu le pouvoir d'empêcher les implantations ferroviaires sur son territoire. Ainsi, malgré « *l'opposition du maire de la commune de Batignolles-Monceaux, en sa qualité à l'exécution des travaux projetés sur le territoire de la commune* », trois arrêtés successifs du Préfet de la Seine confortent les frères Pereire dans leur projet de liaison ferroviaire. L'un d'eux déclare « *cessibles immédiatement, pour cause d'utilité publique, les propriétés ou portions de propriétés [...] qui doivent être occupées pour l'établissement du chemin de fer de Paris à Saint-Germain, sur le territoire de la commune de Batignolles-Monceaux* »³⁰. En 1844, le site s'étend déjà sur quatorze hectares (Nilsen 2003: 453). En 1854, ce sont les municipalités de Neuilly et des Batignolles elles-mêmes qui cèdent quatre hectares aux frères Pereire pour l'agrandissement du site ferroviaire (AREP 2002: 4).

De fait, le plus ancien des sites ferroviaires parisiens a des besoins fonciers importants, car il cumule rapidement des fonctions d'entretien, de triage, de fret et de production industrielle. Dès 1838 un dépôt de six locomotives et une gare de marchandises sont bâtis sur le site. Des ingénieurs anglais sont employés par les frères Pereire pour réaliser ces ouvrages et assurer l'exploitation, car les savoir-faire français sont alors rares dans le domaine (AREP 2002). Seize voies de stockage sont construites en 1843 sur le site des Batignolles. L'année suivante, une première halle est édifiée pour le compte de la compagnie concessionnaire Paris-Rouen, propriété de banquiers britanniques, afin de stocker les marchandises en provenance de la Normandie et les produits coloniaux et américains qui transitent par le port du Havre. L'ingénieur Joseph Locke et l'entrepreneur William Mackenzie transfèrent des solutions

²⁸ Selon Jeanne Gaillard (citée par Harvey 2012: 215), le lotissement des Batignolles dans les années 1850 et 1860 est fait de logements en briques à loyer modéré destiné aux familles qui immigrent à Paris ou qui sont déplacées du centre-ville. Les aménagements haussmanniens sont ultérieurs, à l'image de la rue de Rome ouverte en 1867 ou du square des Batignolles, attenant au site ferroviaire, dessiné en 1862 par l'ingénieur en chef des promenades, Jean-Charles Alphand.

²⁹ Cette commune a eu une existence brève. Elle est créée en 1830 par Charles X avec une partie du territoire de Clichy. Elle est divisée en 1860 entre les villes de Paris et de Clichy, après la loi Riché du 16 juin 1859, qui fait coïncider le découpage administratif de Paris avec l'enceinte de Thiers.

³⁰ Décret du 14 avril 1836 (cité par Raffard 1853).

techniques de la gare de Leeds (Bowie 2012). En 1847, cent-cinquante personnes travaillent dans la gare de fret qui s'étend sur près de 20 000 m² (AREP 2002). Après avoir acquis une expérience dans les chemins de fer à Manchester, l'ingénieur polytechnicien Gouin fait construire au même moment les premiers ateliers de fabrication de locomotives français. Il bénéficie pour cela de puissants appuis financiers (James de Rothschild et le Duc de Noailles) (Burnel 1995)³¹. L'activité industrielle et logistique est raccordée aux autres réseaux par l'ouverture de la petite ceinture en 1852. L'ouverture de la gare de voyageurs des Batignolles en 1854 vient compléter les fonctions du site³². Deux dépôts pour soixante-huit locomotives sont mis en chantier en 1855 (Husset 1967) suite à la « *fusion normande* » réunissant les petites compagnies concessionnaires dans le Réseau de l'ouest des Pereire (Girard 1952: 132-134).

Les Batignolles sont ainsi, à partir des années 1850 et jusqu'à l'entre-deux-guerres, le site industriel le plus important de la région parisienne. C'est un lieu de production où s'organisent les rapports de travail entre industriels et ouvriers. C'est aussi un espace dans lequel des capitaux financiers, des savoir-faire, des innovations techniques, des matériaux, des combustibles et une population ouvrière sont associés pour créer une pièce maîtresse du réseau des frères Pereire.

Rivalités entre élites urbaines et compagnies de chemin de fer dans la localisation des emprises ferroviaires à Nantes

Si Paris matérialise le centre de l'étoile de Legrand, Nantes représente l'une de ses extrémités. Mais ici aussi, l'arrivée du chemin de fer dans cette ville portuaire est le résultat d'initiatives urbaines et entrepreneuriales concertées avec le gouvernement et l'administration centrale plutôt que la déclinaison d'un projet de l'État. En effet, entre la première hypothèse de ligne ligérienne formulée en 1830 et la loi de 1942³³, les élites nantaises interpellent l'État central pour obtenir une liaison ferroviaire entre Paris et leur ville portuaire. Elles s'organisent pour peser dans les choix de localisation des installations, tout en limitant leur contribution financière³⁴.

³¹ Quatre ans plus tard, l'entreprise débute la construction d'ouvrages d'art qui s'exporteront dans le monde entier, faisant des ateliers Gouin les concurrents directs d'Eiffel. La diversification se poursuit avec la fabrication de matériel de guerre et la réalisation de voies ferrées. Dix ans après leur ouverture, 2 000 ouvriers travaillent dans les Ateliers Gouin (futur SPIE-Batignolles) (Burnel 1995).

³² Elle est remplacée par la gare de Pont-Cardinet mise en service en 1922 (*Revue générale des chemins de fer et des tramways* 1923). C'est aujourd'hui une gare du réseau Transilien qui va devenir une station de la ligne 14.

³³ Le projet ferroviaire s'articule avec un vaste plan de réaménagement fluvial conduit et négocié localement par les ingénieurs des Ponts et Chaussées (Le Marec 2000a).

³⁴ Cette section s'appuie largement sur le chapitre 4 de la thèse de 'géohistoire' de Georges Gayard (1993).

Après s'y être opposée, car perçue comme secondaire par rapport aux activités portuaires, la Chambre de commerce, c'est-à-dire des personnes liées à l'économie portuaire change de position sur la question ferroviaire (Le Marec 2001). Elle adresse une pétition le 4 juin 1837 au ministre du Commerce et des Travaux publics demandant que le projet de loi de la ligne Nantes-Orléans soit présenté au parlement. La veille, le conseil municipal avait agi dans le même sens dans une Adresse au Roi. Les élites locales craignent qu'une ligne reliant la capitale aux ports de Rouen et du Havre soit réalisée avant l'axe nantais. Les intérêts politiques et économiques locaux convergent quant à l'obtention de la liaison vers Paris (Gayard 1993: 265).

L'administration communale cherche d'un côté à capter un financement de l'État, de l'autre à ne pas s'engager pécuniairement auprès de la société qui a obtenu la concession de la ligne. Le conseil municipal refuse même la demande d'un « *appui moral* » émise par la société d'étude en 1837 (Gayard 1993: 269). L'administration locale considère qu'il revient à l'État de garantir financièrement les compagnies. C'est pourquoi il attend la publication de la Charte des chemins de fer de 1842 qui doit aller dans ce sens. Mais la réalisation prioritaire d'une grande ligne jusqu'à Nantes n'est pas garantie par la Charte. En réaction, le conseil municipal met en place une délégation en mars 1844. Elle conduit une opération de *lobbying* auprès de neuf ministères avant de rencontrer le roi Louis Philippe³⁵. Elle obtient gain de cause puisque le projet de loi, auquel est associé un crédit de 28 millions de francs, est présenté à la Chambre le 15 mai suivant.

Parallèlement, l'implantation de la gare dans la ville de Nantes donne lieu à un débat soutenu par des projets techniques. Il porte sur l'emplacement de la gare *en relation* avec l'espace urbain et son développement. Jégou d'Herbeline, ingénieur en chef des Ponts et Chaussées et conseiller municipal, l'exprime dans son rapport, le 22 août 1845 :

La question de l'emplacement du débarcadère de chemin de fer à Nantes se lie à toutes les questions d'agrandissement et d'avenir commercial de cette importante cité. La solution peut exercer sur le sort de Nantes une influence heureuse ou fatale. (Cité par Gayard 1993: 281)

³⁵ La commission rencontre les ministres des Travaux Publics, du Commerce, des Finances, de l'Intérieur, de l'Instruction Publique, des Affaires Etrangères, de la Marine, de la Guerre et de la Justice.

Bien que la compagnie du chemin de fer d'Orléans se soit déjà imposée comme le maître d'ouvrage de cette ligne en 1833³⁶, l'implantation de son terminus doit être convenue avec l'administration ferroviaire, la municipalité et les intérêts économiques organisés.

Trois hypothèses d'implantation de la gare dite d'Orléans sont en discussion entre 1830 et 1845. La première à proximité du port situé à l'ouest de la ville, la seconde au sud du centre-ville, dans la zone industrialo-portuaire qui commence à émerger sur les îles et la troisième à l'entrée est de la ville. Comme à Paris, ces projets concurrents vont structurer le positionnement des différents acteurs et institutions (cf. Encadré 1)³⁷. La décision d'implanter la gare d'Orléans sur la Prairie de Mauves indique que les pouvoirs locaux se sont imposés dans la première étape de leurs relations avec les acteurs ferroviaires (Gayard 1993: 413). Le conseil municipal et la Chambre de commerce ont obtenu gain de cause. Ce résultat témoigne d'un degré d'autonomie certain vis-à-vis du pouvoir central et des firmes ferroviaires. Si les rapports de force sont favorables à la municipalité, les différents scénarios d'implantation sont toutefois discutés et votés en son sein. En outre, le processus de projet et de décision d'implantation de la gare confirme le rôle crucial des ingénieurs des Ponts et Chaussées dans la régulation croisée (Crozier et Thoenig 1975), à la fois politique et sociale³⁸. Par leur double attachement au corps (sa hiérarchie, sa rationalité) et au territoire (ses réseaux de pouvoirs, ses composantes sociomatérielles), ils sont un rouage dans la transformation des projets spatiaux de l'État en une « *pratique articulée de l'intérêt général* » (Rosanvallon, 1990, cité par Le Marec 2000a : 109).

Encadré 1 : Positionnement des élites urbaines et techniques vis-à-vis des projets d'aménagement ferroviaire

Trois projets concurrents d'implantation de la gare de Nantes sont discutés par les élites politiques, techniques et économiques dans les années 1840. Le premier projet consiste à implanter la gare sur le site portuaire de Chantenay, en contournant le centre historique de Nantes par le nord. Il est porté par la compagnie d'Orléans, mais il inquiète les négociants nantais qui dominent le conseil municipal et qui sont représentés par la chambre de commerce « *instrument principal de ce pouvoir* » (Le Marec 2000b : 39). Ils soupçonnent en effet la compagnie de vouloir prolonger la ligne jusqu'à l'océan, c'est-à-dire vers le port de Saint-Nazaire, au détriment de celui de Nantes.

³⁶ La Société d'études des chemins de fer de Nantes à Orléans, à laquelle le segment avait été concédé, est rachetée en 1852 par la compagnie du Paris-Orléans.

³⁷ L'île de Nantes est une dénomination récente de l'île située au sud du centre-ville. Au 19^e siècle, il existait plusieurs îlots traversés par des bras de la Loire. Ils ont été progressivement comblés. Jusqu'aux années 1990, l'île Beaulieu (partie aval) était distinguée de l'île Sainte-Anne (partie amont). C'est dans le cadre des études sur le réaménagement urbain de l'île que la dénomination Ile de Nantes s'est imposée. Pour simplifier la compréhension nous utilisons, sauf exception, cette appellation.

³⁸ L'aménagement fluvial et portuaire de la Loire confirme ce rôle (Le Marec 2000a; Vauthier-Vézier 2007)

Le second projet, élaboré par l'ingénieur François Watier, consiste à implanter la gare sur la Prairie-au-Duc, à la pointe ouest de l'île de Nantes. Cette option présente l'avantage de mettre le chemin de fer en relation directe les activités portuaires situées sur l'autre rive. Selon les rapporteurs du projet, l'étendue de la Prairie

*permet de donner aux gares des voyageurs et des marchandises tout le développement que réclame la position du chemin de fer au milieu d'une ville et d'un port de cette importance en même temps que sa situation [...] assure une grande économie dans les frais de transbordement.*³⁹

Les logiques fonctionnelles et économiques sous-tendent la conception de l'aménagement urbain des ingénieurs. L'avis émit par l'ingénieur en chef des Ponts et Chaussées Lemierre, en charge des travaux d'aménagement de la Loire en décembre 1845, va dans le même sens :

L'emplacement de la Prairie-au-Duc aurait l'avantage précieux d'établir le contact immédiat de la gare avec des bassins profonds et tranquilles ; de plus, il se prêterait admirablement : (i) aux opérations commerciales, (ii) à des agrandissements indéfinis du port maritime, qui pourrait s'accroître de nouveaux bassins à mesure que le besoin s'en ferait sentir, (iii) à l'accroissement normal de la ville de Nantes. (cité par Lambert 1989 : 64)

Sa hiérarchie, à savoir le ministère et le Conseil général des Ponts et Chaussées, soutient également cette option. Elle est à replacer dans le contexte de l'intérêt croissant de l'État et des acteurs industriels pour la Prairie-au-Duc. Le premier y construit des chantiers navals, les seconds y creusent des darses desservant leurs entreprises.

La municipalité, en la personne de son architecte-voyer en chef, considère cependant que l'implantation de la gare à la pointe ouest de l'île romprait l'axe viaire historique nord-sud qui traverse l'île. Ce souci urbanistique s'ajoute à la pression des négociants locaux qui, au motif qu'elle gênerait la navigation marchande sur la Loire, s'opposent à la construction d'une seconde ligne de ponts rendue nécessaire par cette localisation de la gare.

C'est le troisième projet, celui d'une implantation sur la Prairie de Mauves à l'est du centre-ville, qui s'impose finalement. Cette hypothèse est activement défendue dans les années 1840 par l'ingénieur en chef des Ponts et Chaussées Jégou, « *enfant dévoué de Nantes* » bénéficiant de bonnes relations avec le Préfet (cité par Vauthier-Vézier 2007 : 181). Il est soutenu par la Chambre de commerce qui vote pour cette implantation le 8 octobre 1845, trois semaines avant que le conseil municipal ne fasse de même (Javayon 2004 : 8). Cet emplacement est jugé préférentiel par les autorités municipales pour des raisons de concurrence avec Saint-Nazaire, d'aménagement urbain et d'économie de projet. D'abord, elle rend l'étape nantaise incontournable dans l'itinéraire qui conduit de Paris à l'océan, ce qui répond aux attentes des intérêts économiques locaux. Ensuite, la municipalité y voit le moyen de rééquilibrer le développement urbain qui s'est fait à l'ouest de la ville dans les décennies précédentes. Elle engage d'ailleurs de « *vastes travaux dans le quartier* » : aménagements urbains et alignements d'édifices, création d'une « gare d'eau », etc. (Le Marec 2001 : 38). Enfin, une implantation à la Prairie de Mauves nécessite un tracé qui pénètre peu dans la commune. Cela limite l'impact urbain du chemin de fer, mais aussi les expropriations et leur coût, puisque les terrains se situent dans la partie de la ville où les prix du foncier sont parmi les plus bas⁴⁰.

Ecartée au profit de la Prairie de Mauves, la concurrence ferroviaire fait finalement de la Prairie-au-Duc un lieu d'activités ferroviaires. Après l'approbation du conseil municipal le 17 octobre 1870, la Compagnie des Chemins de fer nantais y crée la gare provisoire de Nantes-Prairie-au-Duc flanquée d'une halle de marchandises et d'un dépôt sommaire. L'assise

³⁹ Il s'agit du *Mémoire à l'appui d'un projet de chemin de fer de Nantes à Orléans* présenté par Jucqueau-Galbrun à Paris le 21 août, 1833 (cité par Lambert 1989: 63).

⁴⁰ Ces coûts d'expropriation sont assumés aux deux tiers par la municipalité et le département. Ils devaient être initialement remboursés par la compagnie adjudicataire sur dix ans. Selon Javayon (2004), cette dernière obtient d'être exemptée de ce remboursement dans des négociations ultérieures.

foncière du site est constituée en 1870 sur une partie des 65 hectares de terrains Hospices civils de Nantes, qui en avaient eux-mêmes hérités d'un propriétaire privé en 1828 (Gayard 1993). Le site est opérationnel en avril 1876. À peine deux ans plus tard, il est récupéré par le réseau de l'État en même temps que la compagnie nantaise est nationalisée. En effet, en mai 1878, l'« Administration des chemins de fer de l'État » voit le jour afin de reprendre les concessions de dix petites compagnies de l'ouest de la France qui se trouvent en difficulté. La nouvelle compagnie publique se lance dans la construction d'installations de grande ampleur⁴¹. En effet, « *compte tenu de sa situation, le long des bras du fleuve, c'est par excellence le dépôt maritime et charbonnier du réseau de l'État* » (Bernard et Sigot 1997 : 117). Nantes État est surtout le débouché commercial vers les colonies de la compagnie publique. L'installation de la gare sur la Prairie-au-Duc participe à la transformation des îles situées au sud du centre-ville : les canaux sont comblés, les rives alignées, les prairies inondables remblayées (Le Marec 2001 : 107). L'archipel fait l'objet d'un regroupement progressif en deux entités, l'île Beaulieu et l'île Saint-Anne, qui deviendront l'île de Nantes dans les années 1990. Un nouveau bâtiment voyageur est construit entre 1883 et 1887. Mais c'est surtout la gare de marchandises qui connaît un important développement, en lien avec les installations industrielles et portuaires.

Face à l'augmentation considérable du trafic de marchandises (il est multiplié par 4,5 entre 1885 et 1898) un plan d'extension du site de l'État est envisagé par la compagnie et les acteurs locaux. Il fait l'objet d'un projet de loi en 1900 qui déclare d'utilité publique plusieurs chantiers d'agrandissement de la gare de marchandises. Nantes État pourra assumer à un mouvement annuel de 600 000 tonnes (Sibile 1900). La Chambre de commerce de Nantes est le partenaire de l'État dans ce projet. Au titre de ses responsabilités portuaires, elle finance plus de la moitié du coût des travaux, par un mécanisme de crédit auprès du ministère des Travaux publics⁴². Après avoir joué un rôle direct dans le choix de localisation de la gare, la Chambre de commerce soutient, y compris financièrement, le développement de Nantes État. Il faut dire que le site est l'une des pièces maîtresses du complexe industrialo-portuaire en formation sur l'île. De son côté, la municipalité a su faire entendre ses préoccupations urbanistiques, puisque le projet a été adapté à sa demande de continuité viaire (Gauthier 1900 : 451).

⁴¹ La Chambre de commerce de Nantes (1880: n.p.) n'hésite pas à se déclarer « *absolument contraire à l'exploitation des chemins de fer par l'État* » et « *énergétiquement contre le rachat total de la Compagnie d'Orléans* ».

⁴² L'accord prévoit que l'apport de la Chambre de commerce (2,2 MF pour un total de 4,1 MF de travaux estimés) soit payé en quatre annuités au ministère des Travaux publics. Pour ce faire, la Chambre de commerce contracte un emprunt qu'elle rembourse avec une surtaxe locale de 10 centimes par enregistrement sur le service de fret de Nantes-État durant treize ans (Gauthier 1900).

Comme pour la localisation de la gare de voyageurs, l'implantation du complexe ferroviaire de Nantes État est le fruit d'une concertation entre les pouvoirs locaux, les compagnies, et les instances législatives et exécutives de l'État central. Cette concertation s'organise autour de projets techniques qui circulent et s'amendent entre les instances locales, sectorielles et centrales. Chacun de ces projets articule des enjeux fonciers, d'aménagement urbain, de fonctionnalité ferroviaire et de développement économique. Ces projets et ces enjeux sont davantage que des énoncés. Ils sont lestés par des clés de financement interinstitutionnelles, des opportunités foncières, des contraintes techniques ou spatiales qu'ils objectivent. La rivalité entre la Compagnie du chemin de fer de Paris à Orléans et le réseau de l'État dédouble cependant les installations ferroviaires durant la seconde moitié du 19^e siècle. Cette bipolarisation s'accroîtra encore avec le rachat de la compagnie de l'Ouest par celle de l'État en 1909, signe tangible du déplacement de l'État régulateur vers l'État propriétaire du réseau ferroviaire.

Concurrence entre multinationales, conflits territoriaux et débats techniques à Milan

Dans le projet de l'État autrichien façonné par Negrelli, directeur des chemins de fer Lombard-vénitien, Milan représente une extrémité de la ligne *Ferdinanda* qui unit les deux capitales des provinces italiennes. Quant à Bolzano, c'est une étape essentielle au fonctionnement de l'axe vertical du Brenner qui relie les provinces italiennes au cœur de l'empire. Mais, comme en France, à y regarder de plus près, l'inscription du réseau ferroviaire dans ces villes n'est pas la simple déclinaison d'un projet de l'État. Elle est le résultat d'une négociation entre les firmes ferroviaires, les élites politiques, économiques et techniques locales et les autorités centrales.

La localisation et la réalisation des premières gares de Milan ont mobilisé des ressources politiques, techniques ou financières de longue portée sur fond de rivalités territoriales et de concurrence entre des groupes financiers européens. La première ligne qui dessert la capitale lombarde en 1840 est un itinéraire local (Monza) conçu par un ingénieur milanais, mais dont les fonds proviennent du groupe bancaire viennois Arnstein et Eskeles (Ogliari 1993)⁴³. La seconde ligne qui rejoint Treviglio en 1846 est l'extrémité ouest de la *Ferdinanda* qui revient au grand rival d'Eskeles, la maison Rothschild, en 1856.

⁴³ La concession est initialement donnée à la maison viennoise Holzhammer en 1838 qui la revend dans la foulée à la banque Arnstein et Eskeles. La même opération a lieu pour la ligne Milan-Côme (Gille 1968).

Les terminus des lignes de Monza et Treviglio sont positionnés sur la limite extérieure de la ville. Ce contact entre le chemin de fer et la ville de Milan provoque des discussions et des propositions fondées sur le constat partagé de l'éloignement trop important de ces deux gares du centre-ville. La série de projets de localisation entre 1856 et 1857 témoigne de l'intense débat politique, urbanistique et ferroviaire sur les rapports entre terminus ferroviaire et espace urbain (Longhi 1984). L'ingénieur G.B. Bossi a publié en 1856 un projet de gare recevant le trafic de toutes les lignes qui convergent sur Milan à l'est de la ville, à l'intérieur du mur d'enceinte. Après la concession des lignes lombardes à l'Imperial Regia des Rothschild, un autre projet d'unification des services est développé par la direction de la compagnie. Cette option n'est pas soutenue localement, à la fois parce que la localisation au niveau de Porta Venezia est jugée inadéquate et parce qu'elle se base sur l'hypothèse d'une démolition des bastions qui n'est pas souhaitée. La compagnie propose une nouvelle localisation plus à l'est, mais le projet est encore rejeté par une commission mixte composée de représentants des gouvernements locaux et provinciaux et présidée par le gouverneur.

C'est dans cette commission qu'émerge en mai 1857 l'idée d'une localisation de la gare centrale du réseau de l'Imperial Regia aux alentours de la Porta Comasina. L'hypothèse d'une gare passante est rapidement entérinée à Vienne par une résolution impériale. Les plans sont dessinés par un architecte Beaux-Arts, conseil de la compagnie Paris-Lyon-Méditerranée détenue par les Rothschild (Poupardin 2008). Les travaux commencés en septembre 1857 sont interrompus du fait de la deuxième guerre d'indépendance italienne de 1859. Ils reprennent seulement après la constitution du premier gouvernement national italien. La gare est finalement inaugurée en 1864 par le nouveau roi d'Italie, Vittorio Emanuele II. La gare est plus tard flanquée d'une gare de triage et de marchandise au niveau de la Porte Garibaldi, sur les terrains dits des Varesine, que nous retrouverons dans le prochain chapitre. Comme à Paris, des ressources financières, professionnelles et politiques de longue portée ont été nécessaires à l'élaboration, la décision et la réalisation de l'inscription du système ferroviaire dans l'espace urbain.

Du fait de l'obtention de l'exploitation du réseau public piémontais après l'unification italienne, l'Imperial Regia (renommée Alta Italia à l'occasion) fait de Milan l'étoile centrale de son réseau. À son initiative, ou par les agissements des compagnies concurrentes, les installations ferroviaires vont se multiplier autour de la ville. De nouvelles pénétrations et une ceinture ferroviaire sont créées. Le site des Varesine se révèle rapidement inadéquat du fait de

l'augmentation du trafic⁴⁴. Aussi, l'Alta Italia, qui vient d'être nationalisée, ouvre en 1883 le vaste site de Sempione où sont transférées les fonctions de triage et de fret des Varesine.

Figure 6 : L'étoile ferroviaire avant sa réorganisation (1904)



Source : Artaria Sacchi (collection Matteo Sonz [en ligne] www.miol.it/stagniweb, consulté le 2 février 2015).

La nationalisation de l'Alta Italia n'empêche pas un nouveau débat ferroviaire et urbanistique de voir le jour. Survenu à propos de la saturation de la gare Centrale, il s'étend à

⁴⁴ À cette période, l'ouverture des tunnels du Fréjus (1871) et du Saint-Gothard (1883) augmentent les flux en provenance et à destination du nord de l'Europe.

l'organisation générale de l'étoile ferroviaire milanaise. Il ne va pas cesser durant les deux dernières décennies du 19^e siècle. Une commission municipale composée d'élus et d'ingénieurs est mise en place en 1884 sur le sujet (Riva 2012). Constatant la concentration des activités ferroviaires dans le nord et l'ouest elle dénonce comme un « *dommage incalculable d'avoir les gares en dehors des murs, loin du centre* » (citée par Longhi 1984 : 26). Elle préconise l'implantation d'une nouvelle gare au sud-est de la ville en 1896 (Porta Romana) ainsi que la mise en place d'un tronçon destiné à relier le nouveau triage de Sempione avec les gares de Porta Genova, Porta Ticinese et Rogoredo. Le débat se prolonge dans les revues spécialisées comme *Il monitore tecnico* (Longhi 1984). Des solutions sont traduites dans la rédaction du plan régulateur de 1883. Il prévoit un éloignement et une surélévation des ouvrages ferroviaires, ainsi que la suppression de certains tronçons afin « *d'alléger le poids du ferroviaire [et] lui conférer une meilleure compatibilité avec les expansions urbaines* » (Zambrini 1985 : 7).

Mais plutôt qu'une grande transformation, c'est une suite de transformations limitées qui ont lieu à cette période. Entre la fin du 19^e siècle et les années 1910, Milan « *voit une rationalisation et une réorganisation [sistematizzazione] moderne de son équipement d'avant-gares* » (Zaninelli 1995 : XIX). Les compagnies de chemin de fer font une série d'ajustements dans le but de désengorger le nœud ferroviaire. Ce sont des solutions d'adaptation, de spécialisation et de répartition entre compagnies, des implantations existantes. Progressivement, le raccordement des différentes gares, préconisé par la commission et inscrit dans le plan régulateur, est effectué. De plus, des adaptations sont réalisées afin d'éviter la superposition des services voyageurs et marchandises.

Mobilisation des élites tyroliennes et raison militaire à Bolzano

Les rapports entre la ville de Bolzano et le chemin de fer sont indissociables de la ligne transalpine du Brenner, qui joint l'Italie à l'Autriche, à travers le Tyrol. Ce territoire a été disputé par les deux pays. Cela place les enjeux militaires aux côtés des enjeux commerciaux, dans la réalisation et le contrôle de cette ligne. La première initiative relative à un axe ferroviaire dans la zone a vu le jour en 1835⁴⁵. Elle est portée par un commerçant munichois et son associé tyrolien. Ils ont l'idée d'une ligne entre Munich et Innsbruck. Cette idée est reprise par le maire d'Innsbruck qui réunit des membres de l'élite économique locale ainsi que le gouverneur du Tyrol pour lancer une campagne dans la presse locale. À deux reprises une commission est envoyée à Munich pour défendre ce projet. Mais les autorités viennoises

⁴⁵ Les paragraphes sur la création de la ligne du Brenner sont basés, pour l'essentiel, sur le chapitre d'Hubert Held (2007).

l'écartent, car d'une part un tel axe ferroviaire ne mènerait pas à la capitale autrichienne, et, d'autre part, elles donnent la priorité aux investissements dans les provinces du nord de l'empire. Les intérêts locaux se coalisent néanmoins dans l'Association privée pour la construction du chemin de fer d'Innsbruck à Kufstein. Celle-ci commande une étude de faisabilité à l'ingénieur Luigi Negrelli en 1838. De l'autre côté du passage du Brenner, à Bolzano, les représentants officiels répondent favorablement à cette initiative. Ils précisent néanmoins leur intérêt pour un raccordement à la ligne Ferdinandea, alors en construction. C'est ainsi que les élites de Bolzano et d'Innsbruck s'associent dans les années 1840 pour défendre le projet de la ligne du Brenner. L'organisation précédente est alors remplacée par l'Association pour la promotion du chemin de fer du Tyrol. Elle soutient désormais une ligne allant jusqu'à Vérone. Les deux villes présentent une proposition commune au Parlement de Vienne en 1845.

Malgré les efforts des élites tyroliennes, c'est dans la Plaine du Pô qu'est obtenue la décision d'étudier et de réaliser la ligne. En 1848, Luigi Negrelli intègre la ligne Vérone-Munich dans le plan qu'il conçoit pour le réseau nord-italien afin de raccorder ce territoire au reste de l'empire. Comme pour la Ferdinandea, Negrelli intègre ainsi un projet existant et axial, dans son schéma réticulaire. La réalisation de cette ligne devient prioritaire lorsqu'un maréchal, fort de ses victoires contre le Piémont et les insurrections vénitiennes de 1848, demande qu'un lien ferroviaire entre le Danube et le Pô soit ouvert pour des raisons militaires. Il est d'ailleurs soutenu dans ce projet par la Commission permanente des ouvrages des fortifications centrales. Le fait que les institutions militaires emportent la décision de Vienne, ne doit pas masquer que les pouvoirs locaux des villes de Venise, Vérone, Trente et Bolzano soutenaient la création de la ligne. Ils sont parvenus à transmettre leurs intérêts par l'autorité du maréchal (Held 2007). Ce dernier obtient du ministre de l'Industrie, du Commerce et du Travail l'étude des tronçons Innsbruck-Kufstein et Vérone-Bolzano.

L'État autrichien privatise le réseau du nord de l'Italie entre 1856 et 1858. Il obtient que l'acquéreur – la Südbahn, détenue par la maison Rothschild – finance et réalise la ligne du Brenner. Elle est ouverte en 1859, après moins de deux ans de travaux. Elle devient immédiatement l'un des axes principaux pour les mouvements de troupe et de matériel depuis l'Autriche dans la guerre contre le Royaume de Piémont et Sardaigne (Zaninelli 1995 : 35). Suite à la défaite de l'empire, les lignes du nord de l'Italie sont cédées dans le cadre du traité de paix de Zurich de 1859, mais la province du Tyrol reste dans le périmètre autrichien.

Peu d'informations sur l'implantation de la gare de Bolzano ouverte en 1859 sont disponibles⁴⁶. Il est clair cependant qu'elle résulte d'une logique d'évitement des espaces bâtis. La ligne du Brenner longe en effet la ville par le sud et les installations ferroviaires prennent place dans une commune limitrophe, en marge de l'urbanisation, sur de petites parcelles agricoles (Zannin 1996). La gare, conçue par Negrelli lui-même, s'étend sur 8 ha. Elle comprend le bâtiment voyageurs, un dépôt pour les trains et un atelier pour les locomotives, une halle de marchandises, une halle de maintenance et une remise pour le matériel de voie (Hambrush et Mitterer 2007). L'importance de ces installations tient au fait que l'Areale ferroviario joue un rôle crucial dans la préparation des trains à l'ascension du Brenner et pour l'entretien de cette ligne alpine.

Si l'infrastructure ferroviaire est tenue à distance de la ville existante, la municipalité commande en revanche en 1857 un plan d'aménagement urbain des terrains situés entre le centre-ville et la gare à l'architecte de la commune (*stadtarchitekt*). Dans une solution de continuité entre la ville existante et le site de la gare, il projette le « *Stadtteil 1* ». C'est un quartier moderne autour d'un parc et de quatre voies rayonnantes depuis le bâtiment voyageurs. Au cours des décennies suivantes, des hôtels et des institutions s'y insèrent (Morello 2008).

Peu avant la Première Guerre mondiale, la Südbahn, engage des projets et des travaux de transformation de son site ferroviaire (cf. Figure 7). Deux propriétés à l'est de la gare sont expropriées en 1905 et 1910. Sur la première, un atelier de maintenance des locomotives est réalisé. La seconde est destinée à des logements pour cheminots. Un lieu de stockage pour le charbon est également ajouté. Mais la Südbahn projette surtout un déplacement de la gare au sud-ouest de la ville, en lien avec les fonctions aéroportuaires et industrielles qui s'y développent. Le transfert n'est pas mis en œuvre à cause de la Première Guerre mondiale. Le traité de paix de Saint-Germain du 10 septembre 1919 prévoit l'annexion du sud du Tyrol par l'Italie. Il intègre le réseau ferré de cette province dans le périmètre de la nouvelle compagnie nationale, les Ferrovie dello Stato.

La formation des espaces ferroviaires parisiens, nantais, milanais et bolzanien résulte d'un assemblage de ressources hétérogènes et multiscalaires et de processus de décision négociés entre élites urbaines politiques et économiques, les firmes et les administrations et gouvernements centraux. Les coalitions et les rapports de force entre ces acteurs se sont

⁴⁶ La commune de Dodiciville est unifiée à celle de Bolzano en 1911.

organisés autour de projets pour les gares de voyageurs, alors que l'implantation des avant-gares a fait l'objet de moins de débats. Le niveau de définition des projets spatiaux des États français, autrichien et italien est plus large que l'inscription concrète dans les espaces urbains, qui souvent précède ou est contemporaine de la définition de ces projets. Enfin, à Nantes, Bolzano et Milan, des signes tangibles de l'étatisation des emprises ferroviaires, au-delà de la domanialité publique, sont perceptibles dès la seconde moitié du 19^e siècle.

Figure 7 : Vue du site ferroviaire de l'Areale de Bolzano en 1911



Source : Mitterer (2007 : 164).

1.2. La nationalisation des étoiles ferroviaires (1900-1950)

1.2.1. La concentration des patrimoines immobiliers ferroviaires lors des nationalisations des chemins de fer

La nationalisation du secteur ferroviaire est intervenue en Italie trente ans plus tôt qu'en France. Toutes deux résultent de causes structurelles, le système des concessions étant jugé financièrement insoutenable, et conjoncturelles, avec l'arrivée de gouvernements progressistes au pouvoir. Dans les deux cas, elles conduisent à une unification des patrimoines immobiliers ferroviaires dans le giron de l'État, qui avait commencé dès les années 1870.

L'acquisition précoce du patrimoine ferroviaire par l'État italien

Dans la péninsule, « *l'État s'est transformé par nécessité en entrepreneur ferroviaire* » (Castagnoli 2005 : 49). En effet, la séparation des lignes de Lombardie et de Vénétie du réseau autrichien établie par la convention de Bâle signée avec l'Autriche en 1875 conduit le gouvernement à envisager leur rachat à la compagnie de la Haute Italie. Ce rachat vise à renforcer le contrôle financier de l'économie italienne par des capitaux nationaux. La compagnie est acquise en mai 1876 après des négociations difficiles entre le ministre des Finances et Alfonse de Rothschild⁴⁷. Les chemins de fer romains font faillite en 1880 et passent également sous le contrôle de l'État. De fait, au milieu des années 1880 l'État gère déjà la majeure partie des lignes de chemin de fer italiennes. La loi du 29 juillet 1879 prévoit un programme d'investissement de l'État dans le réseau principal et la mise en place d'un réseau secondaire (Merger 1992 : 113). Les conventions de 1885 réduisent à trois compagnies l'exploitation du secteur. L'engagement de l'État dans le réseau ferroviaire s'accroît donc dans les deux dernières décennies du 19^e siècle. Les compagnies privées sont reprises et l'unification de leurs réseaux financée.

Au tournant du siècle, la « *débâcle ferroviaire* »⁴⁸ est provoquée par des dysfonctionnements du réseau liés au sous-financement du secteur. Elle conduit le gouvernement italien à envisager la révision des conventions de 1885. En effet, ces dernières ne sont satisfaisantes ni pour l'État, à qui elles coûtent cher, ni pour les compagnies qui ne sont pas rentables. La Commission royale Saporito est formée à cet effet en 1898. Elle recommande un renouvellement des concessions à l'issue de ses travaux, en 1904. Mais les grèves de cheminots de janvier 1902 et septembre 1904 conduisent le second gouvernement

⁴⁷ Bertrand Gille (1968) rend compte des négociations du rachat de la compagnie de la Haute Italie par l'État italien à la maison Rothschild, dans le contexte du retrait de ce groupe financier du secteur ferroviaire.

⁴⁸ On doit l'expression à M. Ferraris (1906, cité par Merger 1992: 114).

de Giovanni Giolitti à formuler une loi de nationalisation du secteur en 1905⁴⁹. Dans ce contexte, on comprend que « *la nationalisation des [compagnies] ferroviaires fasse partie d'un projet politique plus large destiné à étendre les compétences de l'État dans la sphère économique* » (Castronovo 2005 : 31). Le nouvel établissement prend la forme d'une Administration autonome (*Amministrazione Autonoma*) des Ferrovie dello Stato, sorte de département du ministère des Travaux publics. L'établissement n'est pas doté de personnalité juridique. Il possède néanmoins un conseil d'administration et son propre bilan ainsi qu'une direction disposant de pouvoirs exécutifs. Cette autonomie relative vis-à-vis du ministère de tutelle est réduite dans les années suivantes. Surtout durant le *ventennio* fasciste, au cours duquel le système ferroviaire devient une vitrine du régime (Cecini 2009; 2011).

La nationalisation implique l'indemnisation des compagnies privées. Celle-ci est rendue possible par un contexte favorable pour les finances publiques⁵⁰. Il permet à l'État de devenir propriétaire de l'ensemble du patrimoine mobilier et immobilier ferroviaire. Ces acquisitions se font à travers différentes procédures : le droit de rachat des concessions (*diritto di riscatto*), l'expropriation, des ventes de gré à gré, etc. (Casalini 2003 : 529). Le nouvel opérateur de l'État est affectataire du domaine – c'est-à-dire qu'il en a la gestion, mais pas la propriété – toutefois ses prérogatives sur les biens ferroviaires sont importantes. En effet, la loi n° 429 du 7 juillet 1907 « *sur l'ordonnance de l'exploitation des lignes qui ne sont pas concédées à des entreprises privées* » autorise l'entreprise à aliéner les biens qu'elle a reçus en dotation ou qu'elle a acquis par la suite. Ce pouvoir d'aliénation est détenu au sein de l'entreprise par le conseil d'administration. Il est soumis à une autorisation de l'administration des domaines au sein du ministère des Finances dans le cas où le bien atteint une valeur supérieure à 2,5 millions de lires⁵¹. Enfin, le produit des ventes du patrimoine ferroviaire revient à l'établissement au titre des recettes exceptionnelles (Parisio 2008). Non seulement la nationalisation unifie la propriété du patrimoine immobilier, mais elle concentre également le pouvoir d'action sur celui-ci.

La question des biens ferroviaires dans la création de la SNCF

En France, la seconde moitié du 19^e siècle est marquée comme en Italie d'une part par un processus de concentration progressive à travers des monopoles régionaux, d'autre part,

⁴⁹ La loi n°137 du 22 avril 1905 est complétée par la loi du 15 juillet 1906 qui intègre le réseau de la compagnie méridionale, et par celles du 7 juillet 1907 et du 25 juin 1909 qui réduisent l'autonomie des FS.

⁵⁰ En effet, « *grâce à l'amélioration des comptes publics et aux flux considérables d'épargne récoltés par l'État à travers la Banque postale [Casse postale], il a été possible d'inscrire au bilan, sans difficultés excessives, les indemnités à distribuer, [...] aux compagnies privées pour la liquidation de leurs compétences* » (Castronovo 2005: 30).

⁵¹ Décret de loi n° 598 du 7 mai 1948.

par un contrôle administratif grandissant, à la fois policier, technique et financier (Caron 2005). L'engagement de l'État s'étend également à la propriété des compagnies. En effet, après sa création en 1878⁵², l'« Administration des chemins de fer de l'État » acquiert l'une des six grandes compagnies, celle des Chemins de fer de l'Ouest qui contrôle les Batignolles, en 1908⁵³. Par ailleurs, à l'issue de la Première Guerre mondiale le réseau ferré d'Alsace-Lorraine revient à l'État français qui en confie la gestion à l'Administration des chemins de fer de l'Alsace et de la Lorraine, créée en juin 1919. Autrement dit, vingt ans avant la nationalisation du secteur, l'État français est devenu le principal opérateur ferroviaire sur le territoire national.

C'est d'ailleurs dans le contexte de crise qui touche le secteur ferroviaire suite à la Première Guerre mondiale que la nationalisation est envisagée une première fois. Des parlementaires de gauche ainsi que les compagnies formulent cette idée dans les travaux préparatoires à la renégociation des conventions. Mais cette option est écartée au profit d'un changement des termes des conventions de 1883 vers une plus grande intégration du secteur. Une solidarité financière des compagnies, y compris celles de l'État, est instituée à travers un fonds commun. La nationalisation du secteur ferroviaire est finalement opérée deux décennies plus tard. Les raisons structurelles de cette procédure sont liées à la concurrence croissante de la route et aux faibles marges de manœuvre laissées aux compagnies par l'État, celles conjoncturelles à l'arrivée au pouvoir du front populaire. La convention du 31 août 1937 règle la nationalisation des grandes compagnies et la création de la Société nationale des chemins de fer.

La SNCF est une société mixte dont la durée d'existence correspond à la concession de quarante-cinq ans qui lui est confiée. Les compagnies obtiennent des actions dans la nouvelle société nationale, au titre du patrimoine mobilier et immobilier dont elles ont la propriété. En effet, l'État n'a pas les moyens de les indemniser selon les termes prévus par les clauses de rachat des conventions en vigueur. La négociation porte sur la répartition des parts entre les compagnies et l'État⁵⁴. Au terme de celle-ci, l'État en obtient 51 % en contrepartie

⁵² Loi du 18 mai 1878. Le projet gouvernemental d'exploitation directe des chemins de fer par l'État a donné lieu à des débats parlementaires passionnants (Grippe-Lamotte 1904: 235-286). Selon Nicolas Neiertz, la création de cette compagnie publique n'est pas « *le résultat d'une construction doctrinale, clairement étatiste* » mais plutôt de « *la rencontre d'un enchaînement fortuit de circonstances et de décisions pragmatiques* » (1991, cité par Caron 2005: 361).

⁵³ Cette « *étape décisive vers une reprise en main des chemins de fer par l'État* » est motivée par l'idée qu'avec les lignes de la compagnie de l'Ouest, la compagnie publique pourrait disposer d'un réseau rentable, ce qui n'était pas le cas des petites lignes rachetées en 1878 (Neiertz 1991, cité par Caron 2005: 368). Le rachat est favorisé par la victoire des radicaux et radicaux socialistes aux élections de 1906 (Caron 2005: 361-370).

⁵⁴ Les actions sont d'une nature un peu particulière, puisque l'intérêt fixe qui leur est attribué est considéré comme un amortissement dont le terme coïncide avec celui de la concession. De plus, il s'agit de quasi-obligations, car un intérêt annuel fixe de 6% est versé quel que soit le résultat de l'exercice. Enfin, ces actions

des apports des réseaux de l'État et de l'Alsace-Lorraine. Les 49 % restant reviennent aux compagnies historiques, au titre des actifs qu'elles apportent à la SNCF « *et notamment de leur matériel, de leur mobilier, de leur outillage, de leurs approvisionnements et de leurs travaux complémentaires* »⁵⁵. Le partage de la société se fait donc formellement sur la base des patrimoines mobiliers et immobiliers des compagnies privées et publiques. Mais l'affectation de 51 % des parts à l'État résulte avant tout du rapport de force que celui-ci est parvenu à instaurer et des garanties qu'il a concédées dans la négociation (Caron 2005).

La nationalisation correspond, pour ce qui nous intéresse, à un acte d'unification du patrimoine immobilier ferroviaire. Si « *tous les biens meubles et immeubles des Grands réseaux d'intérêt général* » (article 1) sont transférés à la SNCF, les compagnies parviennent à garder la pleine propriété et la libre disposition de leur domaine privé (article 44). Cependant, la SNCF dispose d'un droit de réclamation sur les parties de ce domaine qu'elle considère nécessaires à l'exploitation du réseau. Un collège arbitral⁵⁶ est chargé de fixer les indemnités en cas de désaccord sur la valeur des biens du domaine privé réclamés par la SNCF. Malgré le recours possible à cette commission, « *cette clause donnait en fait à la SNCF un droit de préemption qui limitait les plus-values éventuelles* » (Caron 2005 : 973) que les compagnies pouvaient espérer de la cession de leur patrimoine. Ainsi en 1938, l'ensemble du patrimoine ferroviaire, ainsi que les droits réels et les charges qui lui sont associés, sont transférés à la SNCF. Selon la convention, ces biens unifiés reviendront « *gratuitement* » à l'État en 1982, comme les autres actifs de la société (article 2).

Les créations des Ferrovie dello Stato et de la Société nationale des chemins de fer, marient la propriété des biens immobiliers et infrastructurels à la domanialité publique des terrains. Il s'agit d'un processus de concentration matérielle, générateur de patrimoines immobiliers et fonciers considérables sur l'ensemble des territoires nationaux. La gestion de ces patrimoines revient aux sociétés nouvellement créées. Elles bénéficient d'un pouvoir important sur son utilisation, son accroissement ou sa diminution, qui peut être qualifié de discrétionnaire.

doivent être rétrocédées au terme de la concession, en 1982. Plus largement, selon Jacques Meylan (1966) le statut de cette société est ambiguë. Il ne s'agit ni d'une société d'économie mixte car l'ensemble des parts reviennent à l'État à terme, ni d'un établissement public puisque les actionnaires des compagnies nationalisées continuent de siéger au Conseil d'administration.

⁵⁵ Les propriétaires des anciennes compagnies se répartissent 1 391 024 actions d'une valeur de 500 F. L'État obtient 1 447 800 actions de la même valeur nominale (article 2).

⁵⁶ Le collège est composé de deux experts nommés respectivement par la SNCF et la compagnie concernée, ainsi que d'un arbitre désigné par la Cour de cassation.

1.2.2. La « mise en administration » des étoiles ferroviaires

Les sites ferroviaires des Batignolles, de Nantes État, des Scali de Milan et de l'Areale sont, à partir des années 1900, gérés par des entreprises publiques : le réseau de l'État, puis la SNCF en France, Alta Italia puis les FS en Italie. L'analyse des réorganisations des étoiles ferroviaires à cette période permet de saisir les effets locaux de la nationalisation du réseau de chemin de fer. L'État n'a plus seulement un projet qu'il soutient au moyen d'un domaine. Il devient un acteur autonome en matière ferroviaire, en étant à la fois le financeur, l'ingénieur, le gestionnaire et l'opérateur des terrains ferroviaires. Il ne s'agit pas seulement d'une concentration de la propriété comme le niveau national le donne à voir. Une mise en administration croissante des décisions, des ressources matérielles et des acteurs, de leurs savoirs, et de leurs échelles de référence est également à l'œuvre. L'idée défendue dans les prochains paragraphes est donc que les terrains ferroviaires deviennent exclusivement des terrains de l'État dans la première moitié du 20^e siècle. Nous désignons ici l'État comme un tout bien que nous ayons affaire à des actions hétérogènes. Ces actions apparaissent comme le fait d'une généralité. Cet *effet d'État* est le résultat d'une « cristallisation », c'est-à-dire l'opération sociotechnique par laquelle l'État se transforme en un acteur cohérent (Carroll 2009).

Les Batignolles sous régime étatique

Du fait de ses difficultés de financement et d'exploitation, la compagnie de l'Ouest est rachetée par le Réseau de l'État en 1909. « *L'urgence du rachat* » est d'ailleurs motivée, entre autres choses, par les problèmes de saturation des voies d'accès à Saint-Lazare et les difficultés de la compagnie à financer leur extension (Caron 2005 : 367). Alors que les autres compagnies qui possèdent des terminus parisiens ne seront nationalisées que trente ans plus tard, les faisceaux de Saint-Lazare et de Montparnasse sont dès lors gérés par l'entreprise publique. Le Réseau de l'État est « *entièrement subordonné au ministre des Travaux publics et au parlement* » (p.400).

Passé sous la direction de l'État, le site des Batignolles continue d'être agrandi et modernisé jusqu'à la Seconde Guerre mondiale. Des travaux d'élargissement du faisceau et du tunnel de liaison avec la gare Saint-Lazare, commencés par la compagnie concessionnaire, sont menés à bien par le réseau de l'État. Pour ce faire, des installations sont démontées et relocalisées. Ainsi la grande rotonde de 1854 est démolie en 1912 pour créer deux voies supplémentaires sur le faisceau (AREP 2002 : 22). Un nouveau dépôt affecté aux trains de

banlieue qui prend place dans la « zone » de l'enceinte de Thiers⁵⁷. De même, au nord-est du site, deux nouvelles plateformes étendent les fonctions et les capacités de la gare de marchandises de part et d'autre du boulevard Berthier.

L'incendie d'un train dans le tunnel entre les gares Saint-Lazare et des Batignolles a lieu en octobre 1921. Il provoque une contestation de l'implantation ferroviaire dans ce territoire. L'événement est meurtrier et fortement médiatisé. Il entraîne la démolition du tunnel et son remplacement par une tranchée ouverte. Le chantier est précédé d'un appel d'offres public voté par les chambres, car, à cette période, les comptes de l'entreprise sont une annexe du budget général.

Dès 1911, le réseau de la banlieue commence à être électrifié dans le cadre d'un vaste plan d'investissement public sur le réseau de l'État⁵⁸. L'électrification et le remplacement du tunnel par la tranchée entraînent la construction de nouveaux édifices. Une sous-station électrique est réalisée selon les plans de l'architecte des chemins de fer l'État. La gare des Batignolles, supprimée dans le cadre de la démolition du tunnel, est remplacée par la gare de Pont Cardinet en 1922. Ce bâtiment est dessiné par un architecte-conseil du réseau de l'État. D'autres édifices prennent place dans le périmètre du site à cette période (bâtiments administratifs, de service, lampisterie, hangar, logements) (AREP 2002). Ils sont autant de déclinaisons de l'architecture normalisée du réseau de l'État. L'unité de style, des savoir-faire et des financements contraste avec les assemblages qui ont été nécessaires à l'édification des halles conçues par les ingénieurs anglais au milieu du 19^e siècle. L'évolution du cadre bâti participe à l'encastrement de cet espace dans le système technique ferroviaire de l'État, d'abord régional, puis national.

En 1935, deux cent cinquante-cinq locomotives sont stockées aux Batignolles et plus de deux mille ouvriers travaillent sur le site. C'est le plus grand dépôt parisien de l'époque. Il est également considéré comme le plus avancé techniquement par rapport aux installations des autres compagnies à la Chapelle, Charolais, La Villette (Husset 1967). Mais, l'année 1935 marque aussi la dernière extension du site pour des ateliers de réparation. Entre-temps, dans les années 1920, les ateliers de la société de construction des Batignolles (ex-Gouÿn) ont été délocalisés. L'abandon progressif du charbon au profit de l'électricité comme source d'énergie va considérablement contracter les besoins d'entretien du matériel roulant et, ce faisant, les

⁵⁷ Les terrains militaires de la « zone » sont donc occupés par le réseau de l'État avant la loi du 19 avril 1919 de déclassement de l'enceinte fortifiée de Paris.

⁵⁸ Le projet avait été formulé par la Compagnie de l'Ouest plusieurs années auparavant, mais elle ne disposait pas des moyens nécessaires à sa réalisation. C'est d'ailleurs l'une des raisons de son rachat (Caron 2005: 367).

espaces destinés aux activités de maintenance. En plus des effets de l'électrification, l'activité fret diminue du fait de la concurrence croissante du transport routier.

L'unification de l'étoile ferroviaire nantaise par la SNCF

La première reconfiguration de l'étoile ferroviaire nantaise trouve son origine dans la traversée problématique de la ville, depuis la gare d'Orléans, en direction de Saint-Nazaire. Contre l'avis de la Compagnie Paris-Orléans, la municipalité et le ministère ont ouvert en 1857 un itinéraire qui traverse le centre-ville à niveau. Dès la fin du 19^e siècle, cette situation est jugée problématique par les acteurs locaux et les administrations de tutelle qui demandent à la compagnie d'avancer des solutions. C'est, comme à Paris, à la suite d'accidents que ce tracé est mis en cause, car considéré comme dangereux pour la sécurité des habitants par les autorités et les médias locaux. Ces derniers problématisent en outre son impact spatial, environnemental et sonore, ainsi que ses effets néfastes sur les trafics automobiles et ferroviaires. La situation devient critique suite au doublement de la voie par l'armée américaine pendant la Grande Guerre.

Après-guerre, le problème est reformulé. Il ne s'agit plus simplement de déplacer la traversée à niveau de Nantes, mais de réorganiser l'étoile ferroviaire en lien avec l'aménagement urbain (Gayard 1993 : 368). Comme lors du choix d'implantation de la gare, trois projets s'affrontent pour définir une nouvelle relation entre l'espace urbain et l'infrastructure ferroviaire. La compagnie Paris-Orléans propose à nouveau de contourner Nantes par le nord. La municipalité y est favorable, mais ce projet est abandonné pour des raisons financières. La seconde hypothèse est celle d'un ouvrage d'art surélevé longeant la Loire. Il est défendu par la compagnie, et malgré l'opposition de la municipalité, il manque de s'imposer dans les années 1920 grâce au soutien du préfet. La troisième option prévoit une traversée en tranchée couverte à la place d'un bras de la Loire. Elle est couplée avec le projet plus vaste de comblement de l'Erdre et des bras de la Loire qui entourent l'île Feydeau, élaboré par un ingénieur en chef des Ponts et Chaussées au début des années 1920. Une première étude d'évaluation et de répartition financières est discutée en 1928.

L'idée de la tranchée est reprise par le ministre des Travaux publics lors d'une visite à Nantes en 1930 et le conseil municipal se résout à approuver cette option quelques mois plus tard. Sur la base d'un accord financier, le ministère accepte le projet en novembre 1931, l'enquête publique lancée au début de l'année suivante permet sa déclaration d'utilité publique en juin 1934. C'est ainsi que s'impose la décision 'médiane', c'est-à-dire ni celle du viaduc à laquelle était favorable la compagnie ni celle du contournement soutenue initialement par la

municipalité. C'est la solution des ingénieurs de l'État et la décision est prise par le ministère. Après avoir initié le projet et en avoir maîtrisé les aspects techniques durant les années 1920, la compagnie du Paris-Orléans perd du poids dans la décennie suivante, du fait de ses difficultés financières croissantes.

Suite à la nationalisation de la compagnie et à la création de la SNCF en 1937, et sur fond de crise financière du secteur, le projet de réorganisation de l'étoile ferroviaire est questionné par l'État. D'autant plus que le coût des travaux envisagés a presque doublé depuis le début de la décennie du fait de l'inflation. Un nouveau projet est proposé par l'opérateur de l'État en 1939. Le repositionnement de la gare d'Orléans est abandonné et le coût des travaux est divisé presque de moitié (Legoux 1941).

La comparaison de la répartition du financement des projets de 1928, 1930 et 1939 est éclairante au regard de notre questionnement (cf. Tableau 5). D'abord la Chambre de commerce reste un contributeur non négligeable de ce chantier. Initialement épargnées du financement en 1928, les collectivités locales sont ensuite invitées à contribuer au programme de 1930, avant que leur participation augmente de 80 % en 1939. Malgré la loi du 30 juin 1934 qui pose le principe d'une contribution forfaitaire des collectivités, celles-ci doivent assumer la majoration des coûts au même titre que l'État et la SNCF. Cela donne lieu à un rapport de force entre la SNCF et le gouvernement local au cours duquel l'opérateur menace la municipalité d'interrompre les travaux entrepris.

Tableau 5 : Comparaison du financement de la réorganisation de l'étoile ferroviaire nantaise (en MF)⁵⁹

	Programme 1928	Programme 1930	Programme 1939
Compagnies de chemin de fer (Paris-Orléans puis SNCF)	30	72	80,2
Municipalité		30 (obligations)	20 (obligations gagées par surtaxes de transit)
		23	33
		40 (emprunt solidaire avec la Chambre de commerce)	40 (emprunt gagé par surtaxe locale)
Chambre de commerce		5,5 (emprunt solidaire avec la municipalité)	5,5 (emprunt gagé par surtaxe locale)
			5 (remboursée par surtaxe)
Département		5,5	9,9
État	45	23	41,4
	25 (surtaxe gare)		
	40 (plan Dawes ⁶⁰)		
Total	140	199 ⁶¹	235

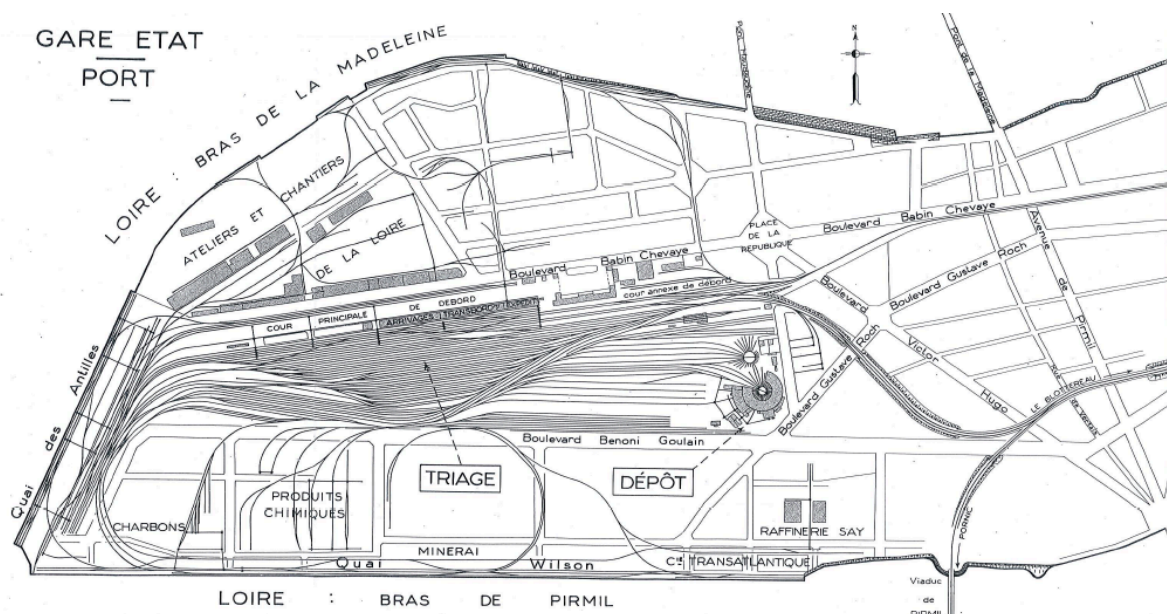
⁵⁹ Sources : Legoux, 1941 ; Gayard, 1993.

⁶⁰ Le plan Dawes porte sur les réparations dues par l'Allemagne à la suite de la grande guerre. L'idée de mobiliser ce financement pour le nœud ferroviaire nantais est abandonnée dès 1929.

⁶¹ Ce montant est réévalué à 400 MF en 1939 du fait de l'inflation. Le programme de 1939 représente donc une baisse de 42% par rapport au programme précédent.

Dans son domaine unifié, la SNCF affecte des fonctions distinctes à ses emprises tout en maintenant leur périmètre. Le service de messagerie est concentré à la gare d'Orléans. Les travaux de déplacement des dépôts de locomotives et de combustibles de la Prairie de Mauves et de Nantes État au Grand Blottereau sont réalisés pendant la Seconde Guerre mondiale. Parallèlement, des travaux de modernisation et de raccordement du triage du site sont accomplis⁶². Cette spécialisation des sites relève d'une logique industrielle d'efficacité et d'économie :

Nantes État est encore le triage le plus important en 1940. Mais sa position conduit la SNCF à y concentrer les activités de fret. Leur transfert depuis la Gare d'Orléans nécessite de nouvelles extensions. Le trafic de marchandises atteint à cette période 700 000 tonnes par an. Il est généré aux trois quarts par les embranchements des usines de produits chimiques et de sucre, les chantiers navals, les dépôts de charbon, de houille et de minerai et les voies du port. La zone est un centre industriel majeur de l'agglomération. Nantes État est le cœur du système industrialo-portuaire nantais duquel les opérateurs de l'État sont les grands ordonnateurs (cf. Figure 8).



Source : Legoux (1941).

À Nantes, on a pu observer la prise en main de l'évolution de l'étoile ferroviaire par l'État et la SNCF à la fin des années 1930. Comme dans la période précédente, les choix restent concertés avec le gouvernement local, mais le rapport de force est moins favorable à la municipalité et aux intérêts économiques. Il en va de même à Milan. La réorganisation de l'étoile ferroviaire y est débattue dès les années 1880 puis prise en main par les FS à partir de 1905.

La nationalisation boucle le débat sur la ceinture ferroviaire de Milan

Nous avons vu que la réorganisation du système ferroviaire milanais fait l'objet de critiques et de propositions dès les années 1880. Elles s'accroissent au tournant du siècle avant d'être neutralisées suite à la nationalisation de 1905. Le ministère des Travaux publics forme une commission en 1898 chargée de proposer les améliorations sur le nœud milanais. Il s'agit de moderniser le service ferroviaire, mais aussi de supprimer les barrières infrastructurelles sud et nord, dont il est considéré qu'elles empêchent la croissance urbaine. Les travaux de la commission, dirigée par le sénateur Luigi Rossi « *avocat, personne proche du monde bancaire milanais* » (De Finetti 1969 : 158), se terminent en 1902. Parmi les quatre hypothèses de réorganisation qu'elle formule, la commission donne sa préférence au déplacement de la gare de voyageurs plus au nord, contrairement au vœu des compagnies (Longhi 1984).

Le sujet donne lieu à une multitude d'articles dans les revues spécialisées et d'interventions dans des colloques d'architectes et d'ingénieurs, parfois à partir d'une commande, parfois de façon spontanée. Le débat se structure autour de deux positions : le parti de la gare unique, le parti du décentrement (Longhi 1984). En 1903, les ingénieurs Candiani et Castiglioni proposent la création de deux gares à l'est (Porta Vittoria) et à l'ouest (Sempione) de la ville, reliées entre elles par une ligne de métro. À l'articulation des réseaux ferroviaire et métropolitain, s'ajoute une spécialisation des sites et des lignes des services longue distance et local, ainsi que passagers et marchandises (Selvafolta 1984). Malgré ses qualités reconnues par les pairs des ingénieurs, cette proposition ne parvient pas plus que les autres à modifier la solution privilégiée par le ministère.

En 1904, la municipalité met en place sa propre commission pour évaluer le projet ministériel. Elle reprend l'idée d'un déplacement de la gare voyageur, mais pas celle de la réorganisation des gares de marchandise et de triage. Mais entre-temps, les nouvelles FS, créées en 1905, s'approprient le projet et entrent dans une négociation directe avec l'exécutif municipal (*giunta*). L'accord trouvé en 1906 est vivement critiqué, car les conclusions de la commission municipale ne sont pas prises en compte et le conseil n'a pas été consulté.

Au-delà du processus de décision, le projet qui s'impose est contesté par des experts pour des motifs urbanistiques et ferroviaires. Le Comitato di Ingegneri di Milano propose par exemple un projet en 1907. Il maintient la gare de voyageurs de transit en place et développe une nouvelle gare terminus entre Porta Vittoria et Porta Romana de l'autre côté de la ville. Du côté du parti de la gare unique, les ingénieurs Origoni et Bianchi proposent en 1907 une implantation à la Villa Reale, c'est-à-dire moins éloignée que l'emplacement prévu par les FS. Ce débat argumenté a lieu au sein d'un groupe professionnel influent⁶³. Toutefois, il ne perturbe pas le système de décision ferroviaire et n'altère pas l'accord entre l'exécutif local et les FS.

Le programme de réorganisation et de construction de la ceinture ferroviaire est lancé en 1906 par le Roi Vittorio Emanuele II qui pose la première pierre de la gare à l'occasion de l'inauguration de l'exposition universelle. Dès 1910, les travaux des gares annexes sont déjà bien engagés. C'est un chantier considérable puisque sont réalisés les nouveaux sites de Greco et de Farini, le triage de Lambrate, les gares de marchandises de Porta Vittoria et de San Cristoforo et les extensions de Rogoredo. C'est la reconversion urbaine de ces sites qui fait l'objet d'une négociation entre les FS et la municipalité depuis le début des années 2000. Le plan régulateur rédigé par des ingénieurs du service technique de la municipalité entre 1909-1912, enregistre le projet de ceinture ferroviaire et réserve de vastes emprises pour la gare Centrale et les sites techniques.

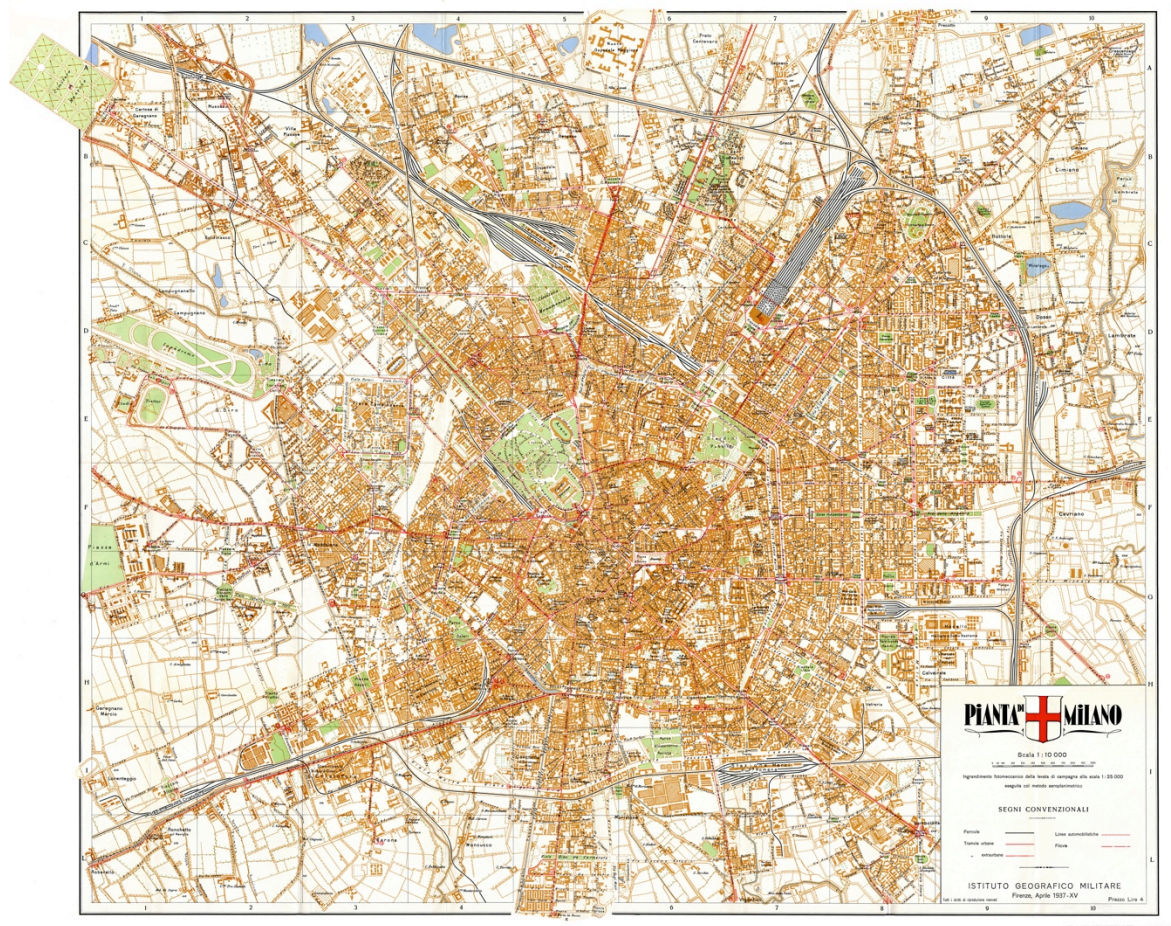
L'essentiel du contournement ferroviaire est ouvert en 1925, hormis la nouvelle gare Centrale qui n'ouvre qu'en 1931 (cf. Figure 9). Entre-temps, les fascistes qui ont pris le pouvoir en 1922 engagent un plan national d'électrification, de réduction des temps de parcours et de rénovation des lignes principales du réseau. Outre la rhétorique de la vitesse, la dimension symbolique s'exprime dans l'architecture du réseau qui est accordée à l'esthétique du régime. Elle s'illustre dans le monumental bâtiment voyageurs de la gare Centrale. Celui-ci est inauguré par le ministre des Communications, qui a soutiré l'administration des chemins de fer au ministère des Travaux publics (Selvafolta 1984). Ainsi, tout comme la gare Centrale précédente, cet édifice est fortement investi par le pouvoir central⁶⁴. Au total, la réforme

⁶³ À ce débat s'ajoutent les critiques de l'ingénieur ferroviaire Carlo Dal Verme partisan du décentrement. D'un point de vue urbanistique, il montre que la reproduction de la gare unique dans une ville de 500 000 habitants et dont il est prévu qu'elle atteigne 800 000 vingt ans plus tard est contraire aux choix de Paris, de Londres ou de Berlin, Vienne, Bruxelles, ou, en Italie, Turin et Gênes. D'un point de vue ferroviaire, Dal Verme reproche à la grande gare centrale son coût ainsi que le rallongement des temps d'accès par rapport à la solution du décentrement des activités voyageurs dans plusieurs gares (Longhi 1984).

⁶⁴ Etienne Riot (2015) propose un éclairage plus complet sur la gare centrale de Milan.

ferroviaire financée par l'État italien (1,5 Md de lires) « *reste le plus grand et le plus coûteux des ouvrages d'art qui n'ait jamais été entrepris à Milan depuis que cette ville existe.* » (De Finetti 1969 : 151).

Figure 9 : La ceinture ferroviaire après la réorganisation de l'étoile milanaise (1937)



Source : Istituto Geografico Militare (collection Matteo Sonz [en ligne] www.miol.it/stagniweb, consulté le 2 février 2015).

Le site de Farini, sur lequel se concentre plus particulièrement notre analyse pour la période contemporaine, est ouvert en 1921 dans le contexte de la réforme ferroviaire. Son ouverture est actée dès 1902 dans un accord entre la ville et la compagnie publique de l'Alta Italia. Il est réalisé en remplacement du Sempione et dans une position fonctionnellement optimale, au débouché de la ligne de Turin. Avec une superficie de 60 ha, c'est le plus grand complexe ferroviaire milanais de fret, bien qu'il assure également des fonctions de maintenance et de triage. Pour les marchandises en effet, Farini est l'une des principales structures d'accès au territoire italien depuis les tunnels alpins, et, réciproquement, le point de départ de la première zone productive italienne pour le marché européen. En plus de 26 000 m² d'entrepôts (Selvafolta 1984), le site est flanqué d'importants services des douanes

en bordure. Ils permettent de contrôler les entrées et les sorties massives de marchandises du territoire national. La structure urbaine et économique de ce secteur de la ville est durablement marquée par l'implantation de nombreuses activités logistiques dans des hangars.

Le site fait l'objet d'extensions et de modifications dans les années 1940. Comme sur l'Île de Nantes, un complexe industrialo-ferroviaire dans lequel les administrations et les opérateurs de l'État jouent un rôle central se structure à cette période. Il est complété par un immense centre de tri postal, construit à la pointe nord-ouest du site. Nous retrouverons l'Agence des Douanes (Agenzia delle Dogane), et Poste Italiane dans notre enquête sur le projet de reconversion de ce complexe au cours des années 2000.

Il ne fait aucun doute que la réalisation de la nouvelle étoile ferroviaire a donné lieu à des négociations entre les propriétaires, les riverains, les FS et l'administration publique⁶⁵. Néanmoins, par rapport à la période précédente, une concentration des acteurs, des ressources et des processus décisionnels au niveau national est à l'œuvre. Ceux-ci perdent leur dimension transnationale. La relation entre l'administration ferroviaire et les acteurs techniques et politiques locaux se hiérarchisent, au profit de la première. Dans le cas de Bolzano, chef-lieu d'une province de langue allemande, la réforme ferroviaire devient un instrument de transformation politique, économique et culturelle.

L'extension de l'Areale prend part à la politique fasciste d'italianisation de la ville de Bolzano

Après la Première Guerre mondiale, le site de l'Areale de Bolzano va être doublement investi par le régime fasciste. Il est visé à travers à la fois la politique de modernisation ferroviaire et la politique d'italianisation de la ville et de la province germaniques. Ce programme est énoncé dès l'accession au pouvoir des fascistes. Une directive approuvée par le Grand conseil du fascisme le 12 mars 1923 est proclamée par le sénateur Ettore Tolomei, artisan de l'italianisation de la province, dans son « discours de Bolzano » le 15 juillet suivant :

De la pénétration ferroviaire et routière aux acquisitions foncières et à la colonisation des soldats, des écoles et des crèches au déploiement des troupes, des nouveaux centres administratifs et douaniers aux choix et aux obligations, des secrétariats municipaux aux institutions agricoles et industrielles, dans tous les travaux, dans tous les domaines le critère unitaire de la pénétration nationale doit présider aux décisions. (Cité par Benedikter 1981 : 19)

⁶⁵ Alice Ingold (2003) a montré de telles négociations dans le recouvrement des canaux milanais à la même période

C'est un principe commun d'italianisation qui articule les programmes d'urbanisation, d'industrialisation et de peuplement. La « *pénétration ferroviaire* » est partie prenante de ce projet de transformation culturelle, économique et sociale forcée.

Ces enjeux stratégiques et symboliques pour le régime fasciste se traduisent par l'inscription de la ligne du Brenner dans le plan de rénovation des directrices principales du système ferroviaire de 1924 et par le développement de l'Areale. En juillet de la même année, une directive de la Section travaux et constructions de Trente des FS est émise au nom du ministère des Communications. Selon cette lettre de commande,

Les implantations actuelles de la gare de Bolzano apparaissent inadaptées aux besoins que nécessite la croissance du trafic, également du fait de l'importance qu'elle a acquise après l'annexion en devenant le centre ferroviaire le plus important de la Région. (cité par Hambrush et Mitterer 2007 : 270)

La restructuration du bâtiment et des quais voyageurs, la construction d'un dépôt et d'un atelier pour les locomotives en lien avec l'électrification de la ligne du Brenner, ainsi que l'implantation d'un atelier de maintenance des wagons, sont programmées. Cette expansion du site nécessite des terrains. La même communication suggère ainsi qu'« *en attente de pouvoir entreprendre les phases de travaux ultérieures, il est proposé de commencer par l'expropriation des immeubles, ceci pour éviter que voient le jour des constructions dans les zones nécessaires pour les implantations susmentionnées.* » (p.270). Neuf hectares de terrains agricoles sont incorporés au site de l'Areale et insérés dans le domaine public ferroviaire au moyen de l'expropriation.

Le projet d'extension du site fait l'objet de trois contre-propositions locales (cf. Encadré 2). Dans les années 1920, les acteurs locaux proposent ainsi une réorganisation du système ferroviaire de Bolzano. Cette problématisation est construite à partir d'une réflexion sur les rapports entre les fonctions ferroviaires et urbaines. La localisation du site est perçue comme un problème du fait des contraintes qu'elle pose pour le développement urbain, l'économie touristique et agricole, et sa distance des fonctions de production et de transport.

Encadré 2 : La problématisation précoce de la présence matérielle de l'opérateur ferroviaire à Bolzano

C'est d'abord un représentant local des Ferrovie dello Stato, Barduzzi, qui propose le déplacement des gares de voyageurs et de marchandises. Il les situe plus au sud, au pied du rocher du Virgolo situé de l'autre côté du fleuve Isarco, afin de libérer la partie ouest de la ville pour l'extension urbaine. Cette hypothèse est jugée techniquement et financièrement irrecevable par les ingénieurs du siège des FS et le ministère des Communications du fait de problèmes de dénivelé.

La municipalité engage de son côté l'ingénieur L. Perwanger pour étudier un contre-projet

qui est présenté en janvier 1925. Son travail fait d'abord remarquer l'importance de la gare dans l'économie touristique de la zone qu'il estime à 100 000 personnes par an⁶⁶. Ensuite, l'expert souligne les contraintes géographiques et infrastructurelles qui limitent le développement urbain de Bolzano. Enfin, il pointe du doigt les nuisances induites par les manœuvres d'assemblage et de division des trains qui ont lieu à Bolzano avant l'ascension du col du Brenner⁶⁷. À partir de cette problématisation, l'auteur suggère que les activités ferroviaires soient éloignées de la ville. Il fait quatre hypothèses dans ce sens. Les deux premières se rapprochent de l'étude des FS en proposant un décalage de la gare à proximité du fleuve de manière à ouvrir une zone à urbaniser sur les terrains ferroviaires, entre le centre-ville et la nouvelle gare. Les deux autres proposent un déplacement, soit de l'ensemble du site, soit des fonctionnalités ferroviaires indépendantes de la gare voyageurs au sud-ouest de l'agglomération, à proximité de l'aérodrome et de la zone industrielle alors en cours de création.

Le troisième projet reprend cette hypothèse pour l'inscrire dans un projet urbain plus large de localisation des différentes fonctions urbaines. Dans le cadre d'une étude pour un nouveau plan régulateur de la ville de 1925, les architectes locaux Hora et Wayhenmeyer avancent l'idée d'une relocalisation du site ferroviaire afin de le connecter aux activités industrielles et aéroportuaires. Ils conseillent également de déplacer le faisceau ferroviaire à San Giacomo, au sud-ouest de l'agglomération. D'une part, il s'agit de créer un complexe intégrant les fonctions productives aux infrastructures de transport. D'autre part, l'enjeu est de préserver le paysage viticole associé au développement du tourisme thermal à l'est de Bolzano, où se situe l'Areale (Duregon 1989).

Cette problématisation n'est pas partagée par les autorités ferroviaires. En effet, aucune des propositions n'est retenue par les FS. Elles vont préférer en rester à la solution à la fois moins coûteuse et la plus simple techniquement : l'adaptation et l'extension du site existant. Ainsi,

Les Ferrovie démontrent [...] un désintérêt total pour un projet d'extension coordonné avec un plan définissant les orientations de croissance de la ville et [...] imposent] une servitude très lourde sur le quart sud-ouest de la ville, aliénant de fait la vocation urbaine et bloquant l'expansion dans cette direction. (Duregon 1989 : 17)

Malgré les différentes hypothèses élaborées, il n'y a donc pas de coopération entre les sphères urbaine et ferroviaire autour du projet de restructuration du site de l'Areale. Sourde aux enjeux locaux et extraferroviaires, l'administration ferroviaire poursuit son projet d'extension. Le plan régulateur de la ville, élaboré en 1934 par un urbaniste du régime, enregistre le projet de l'opérateur et garantit ses besoins fonciers (cf. Figure 10).

Le site de l'Areale connaît ainsi trois types de transformations qui participent à la politique d'italianisation forcée de la ville. Il s'agit de la modification architecturale du

⁶⁶ Dans la seconde moitié du 19^e siècle, une activité touristique et thermale importante est développée à Bolzano et dans la commune limitrophe de Gries. Ce développement est indissociable de l'accessibilité de la ville offerte par le raccordement au réseau ferroviaire.

⁶⁷ Cette question du trafic exogène, notamment celui des marchandises, se retrouve dans la presse locale. Ainsi le journal *Landsmann* espère en 1925 que l'ouverture de la ligne du Val Venosta « transportera tellement de trains vers le nord et le sud qu'ils ne porteront rien à Bolzano et donc qu'ils ne pourront pas rentrer dans Bolzano afin de ne pas engorger irrémédiablement la gare » (cité par Hambrush et Mitterer 2007 : 270).

bâtiment voyageurs selon les canons esthétiques du régime, de la construction de logements pour loger les cheminots qui arrivent d'autres provinces et de la modernisation et de l'augmentation des fonctions ferroviaires. Concernant le troisième aspect, des travaux d'extension et de modernisation renforcent le rôle de l'Areale dans le fonctionnement de la ligne du Brenner. Un édifice pour la Direction du bâtiment des FS est construit dans le cadre du déplacement de la Division des travaux depuis Trento. En 1929, un grand dépôt pour les locomotives est réalisé dans le contexte de l'électrification de la ligne du Brenner. Le dépôt comprend un atelier pour quatorze locomotives, ainsi qu'une forge et une menuiserie sur plus de sept hectares. En 1936, deux autres garages et un entrepôt de marchandise sont construits. Bref, à l'issue du *ventennio*, le site de Bolzano se trouve nettement agrandi, que ce soit dans ses fonctions de maintenance, de fret ou de transport de voyageurs. Ces extensions résultent du choix politique de développer l'activité ferroviaire dans la ville.

L'Areale de Bolzano a été fortement investi politiquement et matériellement par le pouvoir fasciste qui contrôle la compagnie ferroviaire à travers son puissant ministère des Communications. Le processus d'étatisation des sites ferroviaires a ici un sens particulier du fait du rôle que lui fait jouer le régime dans l'italianisation de la ville. Comme à Milan, il y a une étanchéité entre les autorités locales et centrales à cette période malgré la production de projets locaux alternatifs. Comme en France, le jeu tripartite qui a caractérisé la formation des sites et des étoiles ferroviaires se ferme lors de leur première réorganisation.

Figure 10 : Le plan régulateur général de 1934 garantit aux Ferrovie dello Stato les terrains (pochés en noir) du projet d'extension de l'Areale



Source : Zannin (1996).

Conclusion

L'investigation de la formation et de la première transformation des sites ferroviaires invite à se départir d'une approche marxiste des espaces infrastructurels et à « matérialiser » une lecture institutionnelle. Ces espaces ne sont pas seulement du « *capital fixe* [dont] *la valeur est captive d'une valeur d'usage spécifique* » (Marx, cité par Harvey 1985 : 43). Ils ne peuvent être réduits à de simples lieux d'investissement du surplus de capitaux ou « *un moyen de production, d'échange ou de circulation* » (p.168)⁶⁸. Ils sont cela, bien sûr, dans la mesure où ils immobilisent des capitaux considérables au moment de leur création. Les cas des Rothschild et des Pereire montrent qu'ils ont même requis de nouveaux montages en termes de crédit et de collaboration entre l'État et des pouvoirs financiers. Ces sites contribuent aussi à des stratégies d'accumulation capitaliste comme le montrent le complexe industrialo-portuaire constitué autour de Nantes État, ou le rôle de Farini dans la gestion technique et administrative des échanges entre le marché lombard et l'espace européen. À l'issue de leur étatisation, les sites ferroviaires sont donc parties prenantes d'un réseau qui contribue au capitalisme monopoliste d'État. Mais ils sont aussi bien plus.

Ils participent d'abord à un projet spatial des États français et italiens : l'unification « *matérielle* » et politique de leurs provinces à travers le déploiement du réseau ferré. Suivant la doctrine du '*mesnagement*', le corps des Ponts et Chaussées a inclus le système ferroviaire dans une politique de développement du territoire français à travers de grands réseaux de transport. Dans la péninsule italienne, le chemin de fer va d'abord faire l'objet de projets d'État concurrents et de compagnies rivales. Ensuite, la constitution d'un réseau national devient l'un des piliers d'une politique d'aménagement infrastructurel du territoire. Le réseau contribue à la formation à la fois de la nation et de l'État italien. La création d'un régime de propriété spécifique a soutenu ces projets spatiaux. Sous ce régime, les terrains ferroviaires sont devenus inaliénables, insaisissables et imprescriptibles : ils sont protégés de la société et placés en dehors de la sphère marchande. De plus, les lois sur la police et les travaux publics assurent à cette infrastructure des rapports ascendants avec les sols, l'environnement construit, et les populations qu'elle rencontre. Il y a des logiques politiques, militaires et administratives propres à l'État et à la conception du territoire de ses élites dans la constitution des emprises ferroviaires. Elles ne sont pas antinomiques des logiques capitalistiques, mais ne leurs sont pas

⁶⁸ ...et incarnant les contradictions du capitalisme car la suppression des « *barrières spatiales* » nécessite paradoxalement « *une croissance de cette portion de la richesse sociale qui, au lieu de servir comme un moyen direct de production, est investie dans les moyens de transport et de communication et dans le capital fixe et circulant nécessaire pour leur fonctionnement* » (Marx, cité par Harvey 1985: 44).

non plus fonctionnellement liées. Les coûts induits par les choix de tracé du corps des Ponts et Chaussées et la ramification du réseau français négociée entre élus locaux et nationaux en constituent la preuve certaine. Il s'agit pour l'Etat d'aménager le territoire national, ce « *grand domaine* », et de déployer son pouvoir d'organiser les flux de personnes et de biens dans cet espace, d'abord en collaboration avec des firmes capitalistes, puis de plus en plus indépendamment jusqu'à la nationalisation du secteur.

Pas plus qu'à des logiques capitalistes, la formation des espaces ferroviaires n'est cependant réductible à leur rôle dans la construction et le renforcement des États modernes. Leur création résulte de l'assemblage de ressources hétérogènes effectué par des acteurs publics et privés de champs et d'échelles multiples (dont la multipositionnalité joue cependant à plein⁶⁹) qui se coalisent et s'opposent à partir de projets concurrents. Les gouvernements et les élites urbaines, en particulier économiques et techniques, s'engagent pour obtenir l'arrivée du réseau et peser dans les choix de localisation, surtout des terminus voyageurs, mais aussi des avant-gares, en lien avec l'espace urbain. Les études et les débats à propos de l'emplacement et de la configuration de ces espaces sont fortement investis par les groupes professionnels. Ils développent à ce moment-là une expertise sur l'aménagement (en France assez exclusivement les ingénieurs, en Italie les architectes aux côtés de ces derniers). Avec les acteurs de l'État et des compagnies, ils débattent de gares uniques ou multiples, du couplage ou du découplage des activités voyageurs et marchandises, de la plus ou moins forte pénétration de l'espace urbain par l'infrastructure ou des mérites respectifs des gares passantes et des terminus. Au total, lors de son implantation, le réseau ferroviaire est moins imposé aux villes qu'il est envisagé comme un vecteur et un élément structurant de l'urbanisation. Le déploiement du pouvoir logistique de l'Etat dans les espaces urbains est négocié et fait l'objet de régulations politiques et professionnelles au niveau des villes.

Ces échanges se configurent autour de *projets*. Ces projets ne sont pas réductibles à la réussite ou à l'échec d'enrôlements sur la base d'énoncés progressivement amendés ou renforcés. Ce ne sont pas seulement des joutes discursives sur la base de répertoires d'argumentations. Ils résultent de savoirs techniques, de logiques industrielles et économiques, de contraintes spatiales, de représentations de la ville et des réseaux d'infrastructures, d'intérêts et de relations de pouvoir et de négociations sur les ressources foncières et financières mobilisables. Les parties prenantes se positionnent, se coalisent et s'opposent sur

⁶⁹ Multipositionnalité définie par Luc Boltanski (1973) comme l'habileté sociale à détenir simultanément plusieurs positions (dominantes) dans un ou plusieurs champs, dans notre cas ceux professionnels (ferroviaires et urbanistiques) financiers et politiques.

la base d'études qui couplent une problématisation de l'emprise du réseau technique dans l'espace urbain et des réponses matérielles et fonctionnelles à ce problème. Autrement dit, les multiples ressources que ces projets techniques mobilisent ne peuvent être réduites à des discours. La confrontation, la sélection des projets, l'absence de discussions de certains d'entre eux, soit pour les exclure, soit pour les imposer, relèvent bien de rapports de pouvoir lestés par des ressources.

Ces rapports et ces ressources se cristallisent ensuite. Les innovations techniques, les assemblages fonciers, les ressources accumulées et les échelles emboîtées se fixent et s'insèrent au fonctionnement des réseaux, d'abord régionaux et privés, puis nationaux et publics. Les espaces ferroviaires des villes françaises et italiennes sont inscrits dans la matérialité de l'État, son échelle nationale, son domaine, son architecture. Cette inscription est ainsi le résultat d'une capture des techniques, des ressources, des décisions et de la propriété, autrement dit d'une cristallisation progressive d'éléments hétérogènes et non une caractéristique immuable de ceux-ci. Les espaces ferroviaires ne sont pas des terrains de l'État, ils le sont *devenus*, alors que s'imposait ce mode de transport en tant que fonction de l'État. La nationalisation des compagnies ferroviaires dans la première moitié du 20^e siècle a constitué le point d'orgue de leur étatisation. En parallèle, des logiques plus exclusivement fonctionnelles, internes au réseau, s'imposent dans les choix relatifs à la réorganisation des étoiles ferroviaires (électrification, augmentation des capacités, optimisation de la localisation des installations, etc.). Nous nommerons désormais cette approche, la '*conception industrielle*' du réaménagement des sites ferroviaires.

Mais insistons, l'étatisation des sites ferroviaires a été un processus long, dont les résultats étaient au départ indéterminés. Cela dit, une fois accomplie, l'étatisation stabilise un ordre urbain qui ne fait plus question, va de soi, apparaît permanent. La mise en cause des modes d'occupation de l'espace urbain par le réseau ferroviaire qui émerge à partir des années 1970, questionne cette situation. La constitution de ce problème fait l'objet du prochain chapitre.

Chapitre 2. Le problème ‘urbanistique’ des modes d’occupation ferroviaire des espaces urbains

Depuis vingt ans, trente ans déjà, les développements urbains sont maintenant très souvent confrontés à de grandes infrastructures pas seulement ferroviaires, mais aussi portuaires, routières, etc. parce qu’il y a là des ressources, des territoires négligés qui étaient confrontés, dans des rapports délicats, avec de grandes coupures territoriales. Mais à partir du moment où l’on essaie de limiter l’étalement urbain, ça devient des enjeux intéressants. Et donc dans tous les projets urbains, très souvent on est confronté à ça. [...] Comment nouer des rapports plus positifs entre la ville habitée et des grandes infrastructures techniques ?⁷⁰

Introduction

Ce chapitre continue de suivre les sites ferroviaires, devenus des terrains de l’État, et les contextes urbains dans lesquels ils s’inscrivent. Toutefois, notre questionnement se déplace, en même temps que les bornes temporelles. Ce n’est plus l’étatisation des sites que porte notre investigation, mais sur la mise en cause de leur présence dans les villes françaises et italiennes entre les années 1960 et 1990. Face à la déferlante actuelle de projets d’aménagement urbain d’emprises ferroviaires, ce chapitre questionne les raisons, les modalités et les temporalités qui ont conduit à la contestation de ces configurations spatiales et techniques. Autrement dit, *si la reconversion urbaine des sites ferroviaires est la solution, quel est leur problème ?*⁷¹

Deux clarifications doivent être apportées préalablement à l’analyse. Premièrement, il faut préciser notre position dans le débat entre substantialistes et constructivistes. Les premiers soutiennent l’idée qu’il existe des problèmes latents. Les seconds estiment qu’une situation problématique ne peut-être révélée qu’à partir des connaissances dont disposent les acteurs qui la prennent en charge. Nous nous plaçons du côté de ces derniers (Zittoun 2013)⁷². Il s’agit de « restituer l’historicité des phénomènes sociaux étudiés » afin de ne pas appréhender les politiques publiques, les stratégies organisationnelles, ou les mobilisations professionnelles comme « une réponse a priori rationnelle à des problèmes et dysfonctionnements sociétaux [urbains et techniques, ndr] qui s’imposeraient, naturellement, mécaniquement, par eux-mêmes » (Payre et Pollet 2013 : 50). Deuxièmement, par rapport aux analyses focalisées sur la définition et les énoncés des problèmes publics, notre attention portera non seulement sur les discours, mais aussi sur

⁷⁰ entretien 1a, urbaniste du projet urbain de Clichy Batignolles, ancien membre de l’Agence parisienne d’urbanisme, 21 mars 2012, Paris.

⁷¹ Nous reprenons ici la question formulée Paolo Fareri (1988) à propos du projet du Passante de Milan : « *Sé il passante è la soluzione, quale è il problema ?* ».

⁷² De notre point de vue, l’objectivation de problèmes et la construction d’instruments de connaissance pour y parvenir sont des tâches tout aussi légitimes pour les sciences sociales que la restitution des connaissances, des énoncés ou des modes de coordination, employés par des groupes sociaux pour identifier, formuler et propager des problèmes.

les *moyens* utilisés par les acteurs pour questionner la présence ferroviaire (instruments, ressources, etc.). Car « *problématiser une question, ce n'est pas seulement dire ce qu'elle est, c'est indissociablement dire qui est appelé à intervenir, de quelles manières et avec quels moyens* » (Lagroye, Bastien et Sawicki, 2002, cités par Lemoine 2011 : 25). Nous nous écartons en cela des analyses cognitives selon lesquelles les matrices, référentiels, et visions du monde sont un préalable à l'action (Desage et Godard 2005).

Pour comprendre le 'problème public urbain' des sites ferroviaires, l'enquête se base sur des projets d'aménagement, réalisés ou non, situés à Paris, Nantes, Milan et Bolzano. Il faudra toutefois rester attentifs aux transformations discrètes des sites ferroviaires qui font l'objet de nos études de cas. Car à trop se focaliser sur les projets, leurs succès, leurs infortunes, les transformations non planifiées des sites pourraient être négligées. Or elles informent également sur la gestion domaniale des établissements ferroviaires et sur les motifs de la mise en cause grandissante de ces sites par des acteurs urbains.

La démonstration conduite dans ce chapitre se développe en deux points. Premièrement, le questionnement croissant de la place et du rôle des sites ferroviaires dans l'espace urbain à partir du milieu des années 1970 est porté par un groupe professionnel, les urbanistes⁷³. Conformément au récit de la gouvernance urbaine, cette problématisation est corrélative d'une structuration de la capacité d'action locale. Il y a une montée en compétence des gouvernements urbains dans le champ de l'aménagement urbain (en France surtout) et une diversification des acteurs qui y prennent part (surtout en Italie). Notre apport spécifique consistera à révéler que les instigateurs de la mise en cause des emprises ferroviaires sont principalement des urbanistes⁷⁴. Ceux-ci sont situés à l'intérieur ou à l'extérieur des

⁷³ Nous préférons parler de groupe professionnel plutôt que de profession autonome concernant les urbanistes. Contrairement aux caractéristiques d'une profession telle que définie par Florent Champy (2009: 6), les urbanistes n'ont pas de formation homogène (architecture, géographie, ingénierie, science politique, urbanisme, droit), leurs champs d'exercice sont multiples (universitaire, libéral, administratif) et leurs statuts pluriels (fonctionnaire, intérimaire, libéral, salarié). La représentation de ce groupe est floue en France, plus claire en Italie (Istituto Nazionale di Urbanistica, Società Italiana degli Urbanisti). Ce groupe partage néanmoins des valeurs, un haut niveau de formation et des savoirs pratiques spécifiques.

⁷⁴ Cet apport s'appuie sur les travaux réalisés sur la professionnalisation des métiers de l'urbanisme. Dominique Lorrain (1989) a très tôt identifié la façon dont le recrutement de ces professionnels dans les administrations locales et leurs satellites a contribué à la constitution d'une capacité d'expertise autonome des services décentralisés de l'État. Jusqu'à présent, c'est plutôt le pouvoir de ce groupe professionnel – sa stratégie de légitimation et de monopolisation de l'expertise sur l'urbain (Massardier 1996) ou son glissement du rôle d'expert au rôle de médiateur (Verpraet 1988) – que ses savoirs, qui ont été analysés. Il serait pourtant intéressant d'étudier ce groupe professionnel par ses savoirs plutôt que par son pouvoir de décision. En effet, l'activité des urbanistes est indiciaire. À partir des situations contingentes auxquelles ils font face, ils développent des raisonnements et des actions rapportées par analogie à des cas de figure sur la base de ressources cognitives et pratiques construites et partagées par les membres du groupe (Champy 2009: 74-76). Cette « *autonomie de réflexion* » participe à associer les urbanistes aux professions à pratiques prudentielles (Champy 2011: 159).

administrations locales et jouent, en particulier en Italie, de leur multipositionnalité. Ainsi, la problématisation de la présence ferroviaire se fait essentiellement à partir d'un répertoire d'argumentation de type urbanistique. Les urbanistes cadrent le problème *urbain*, constitué par l'occupation du territoire par des emprises ferroviaires à l'activité déclinante, comme un problème *urbanistique*.

Problématiser une situation implique, en plus de la formulation du problème, « l'identification des voies à suivre pour [la] traiter, et par conséquent la désignation des acteurs les plus légitimes pour [la] prendre en charge » (Barthe, 2003, cité par Lemoine 2011 : 26). Les urbanistes vont revendiquer cette prise en charge et employer les outils de leur discipline pour l'assurer. Sans grossir le rôle de ces acteurs, il faut relever la forme de régulation professionnelle – c'est-à-dire ni marchande ni bureaucratique – qu'ils opèrent dans le changement urbain⁷⁵. En d'autres termes, nous analysons la structuration de la '*conception urbanistique*' du réaménagement des terrains ferroviaires, dont la citation mise en exergue de ce chapitre est un condensé. De fait, d'autres formes de problématisation de la désaffectation des terrains ferroviaires ne sont pas abordées. Il n'y a pas de cadrage du problème en termes de désindustrialisation ou de suppressions d'emplois. La patrimonialisation de ces sites n'est pas envisagée. Des politiques de compensation ne sont pas demandées en réponse à ce qui pourrait être interprété comme un retrait de l'État.

Deuxièmement, malgré les demandes exprimées, force est de constater les difficultés des gouvernements urbains à dépasser le stade de l'interpellation des opérateurs de l'État, quant à leur présence sur le territoire. Ces derniers opèrent des transformations plus ou moins importantes sur la période. Celles-ci sont en général discrétionnaires et déconnectées des attentes locales. Les firmes ferroviaires ne peuvent pas être comptées parmi les entités qui contribuent aux coalitions et aux réseaux de gouvernance qui participent alors à l'action publique urbaine. Par ailleurs, leurs terrains ne sont pas pris dans un processus de « création destructrice » les engageant dans un nouveau mode d'accumulation flexible du capital. Au contraire, à l'exception de Paris, les périmètres domaniaux restent fixes malgré l'insistance des urbanistes à coups de projets d'aménagement. Ce chapitre insiste sur l'importance de la

⁷⁵ L'économie politique urbaine a eu tendance soit à ignorer le rôle de ce groupe professionnel, soit à l'aligner sur les intérêts des « *élites locales liées au foncier* » (Logan 1976: 349). Leur activité participe aux machines de croissance (Logan et Molotch 1987: 154-166). Dans l'approche marxiste, l'urbanisme est une activité de reproduction « *de l'ordre social capitaliste* » (Harvey 1985: 175-176), en effet « *l'urbaniste occupe juste une niche dans le complexe organisationnel du pouvoir de l'État* ». Sa tâche est de « *contribuer au processus de reproduction sociale et pour ce faire, l'urbaniste est doté de pouvoirs vis-à-vis de la production, la maintenance et la gestion du cadre bâti, qui lui permet d'intervenir dans le but de stabiliser et de créer les conditions d'une « croissance équilibrée », pour contenir les oppositions citoyennes* ».

problématisation de la présence ferroviaire, surtout lorsqu'elle est liée à une structuration de la capacité d'action publique en matière d'aménagement urbain. Il pointe aussi son insuffisance pour expliquer le réaménagement des sites de l'opérateur de l'État.

Cet argumentaire ne doit pas forcer la cohérence des processus observés dans les quatre études de cas qui lui servent de fondement. Au contraire, ce chapitre s'attache à restituer les spécificités des configurations institutionnelles de chaque ville ainsi que des groupes professionnels ou politiques impliqués. Il examine les mobilisations autour de l'enjeu de la reconversion des terrains ferroviaires, les problématisations formulées et les modes d'intervention et les types d'interactions des acteurs urbains et des établissements ferroviaires. C'est la raison pour laquelle ce chapitre est construit selon le récit des trajectoires de chaque ville. D'abord, un bref éclairage est fait sur les modalités et les changements du gouvernement des transformations urbaines. Ensuite, les demandes et les projets qui ont été produits dans chaque contexte seront analysés. Aujourd'hui, la revendication des emprises foncières de l'État s'impose comme une évidence dans les discours urbanistiques et les politiques urbaines. Avec cette comparaison spatiale et historique, elle apparaîtra comme la mise en forme progressive d'un problème, indissociable des transformations politiques et institutionnelles des villes.

2.1. Prise de contrôle de la reconversion des sites ferroviaires par la municipalité parisienne

Dans le cas parisien, la période 1960-1990 doit être divisée en trois phases, qui correspondent chacune à un mode de reconversion urbaine des espaces ferroviaires. Dans les années 1960, la SNCF conduit ses premières opérations, sans autre forme de collaboration avec la ville, que légale. À travers ces expérimentations, l'entreprise tente de structurer une politique patrimoniale, orientée vers le logement des personnels et la modernisation de ses équipements. L'opérateur cherche à poursuivre cette politique dans la décennie suivante, mais, fort de l'autonomie qu'elle acquiert en 1977, la municipalité révisé les projets engagés par la SNCF sur son territoire. Au cours de cette phase transitoire, une modalité de transformation du foncier ferroviaire se stabilise. Elle est homogène et cohérente avec les nouvelles orientations de la politique urbaine. Cette dernière prend en charge le réaménagement des terrains à travers ses sociétés d'économie mixte d'aménagement. Dans la troisième phase, la reconversion des grands sites ferroviaires devient un enjeu central de la planification urbaine stratégique pour la municipalité. Le site des Batignolles est affecté par chacune de ces phases. Dans ces trois phases, les questions de logement motivent la reconversion des sites ferroviaires.

2.1.1. Du modernisme préfectoral à l'architecture d'accompagnement municipale

Après cent soixante-dix ans d'administration préfectorale, Paris devient en 1975 une commune de plein exercice.⁷⁶ Elle se voit alors transférer les compétences en matière d'aménagement : « *l'urbanisme parisien, qui se décidait à l'Elysée, chez les promoteurs et dans les services de la préfecture, redevient l'affaire de la mairie* » (Ambroise-Rendu 1987 : 267). Il ne s'agit pas seulement d'une affaire de compétences formelles. Un régime de planification et d'aménagement urbain, avec ses acteurs, ses outils, ses systèmes de financement et ses sociétés d'aménagement, se restructure autour de la Direction de l'urbanisme. Les emprises ferroviaires vont devenir le terrain d'exercice privilégié de ce régime (Pradella 2011).

⁷⁶ Le statut d'exception du gouvernement de Paris au regard des autres communes françaises dure sur toute la période, bien que l'existence et les pouvoirs du Conseil de Paris aient changés. L'autonomie politique et financière s'affirme sous la V^e République avec la loi n° 707 du 10 juillet 1964 et la loi n° 1331 du 31 décembre 1975 (Nivet 2004). Les lois n° 1169 et 1170 du 31 décembre 1982 et n°276 du 27 février 2002 renforcent, elles, le pouvoir des maires et des conseils d'arrondissement. La préfecture garde toutefois l'essentiel des pouvoirs sur les activités de police qui ont fait l'objet d'une « régionalisation silencieuse » avec la mise en place d'une « police d'agglomération » en 2009 (Prat 2012: 316).

Trois ans avant la première élection du maire de Paris en 1977, un nouveau Plan d'occupation des sols a été préparé par l'équipe réformatrice de l'Atelier parisien d'urbanisme (APUR)⁷⁷ au sein de la Direction de l'urbanisme. Selon l'ancien directeur de l'urbanisme de la ville, ce plan « *rompait délibérément avec cet urbanisme, qualifié, à juste titre, de brutal et de déstructurant* » (Marvillet 2005). La nouvelle doctrine prône le

retour à une volumétrie mieux accordée aux caractéristiques de l'environnement existant [...] après le gigantisme des constructions et les conceptions résolument modernistes qui ont caractérisé la politique d'urbanisme de ces dernières années. (Paris Projet, 1982 : 13).

Parallèlement à la redéfinition des règlements urbains, un Schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme est mis au point par l'APUR. Il vise à un « *rééquilibrage* » de l'est et de l'ouest de Paris à travers un vaste programme multisites de renouvellement urbain des quartiers industriels et populaires⁷⁸. Cette stratégie prend la forme du Plan-programme de l'est de Paris en 1983 (APUR 1987). Il privilégie la construction de logements et d'équipements et cherche à « *contrôler l'évolution du secteur tertiaire* » (APUR 1980 : 76). Ces documents traduisent les nouveaux préceptes de l'architecture d'accompagnement postmoderne. Ils baissent la hauteur des constructions et imposent l'alignement sur rue afin de « *préserver le caractère de Paris* » (p.92).

Cette réorientation de l'urbanisme parisien précède donc le changement institutionnel et politique que connaît la capitale en 1977. Mais c'est bien ce changement qui va permettre la mise en œuvre de la réforme urbanistique. Le Conseil de Paris vient de prendre ses fonctions. Il entend en effet modifier les formes des développements urbains et infrastructurels de la période pompidolienne. Il trouve dans ces documents le moyen de manifester sa rupture avec les modes d'interventions antérieurs sur la ville, en même temps qu'il va disposer du pouvoir nécessaire pour mettre en œuvre cette réforme. C'est ainsi que le Plan d'occupation des Sols reçoit des modifications qui amplifient ses orientations initiales. La « *diminution des hauteurs* », le « *respect de la trame viaire existante* », « *la conservation et l'amélioration de certains éléments de l'habitat* »

⁷⁷ L'APUR a été et reste la principale source de formulation et de préfiguration des politiques d'aménagement urbain parisien. L'absence d'ingénieurs des grands corps dans ses premières années de fonctionnement est remarquable. Enarque, diplômé de Science-Po, fils d'architecte, Pierre-Yves Ligen est nommé par le Préfet à la tête de la structure dès sa création en 1967. Il devient directeur de l'aménagement à la Direction de l'urbanisme, après l'élection de Jacques Chirac. Son adjoint à partir de 1970 est Jean-Louis Subileau. Il également diplômé de Science-Po. Il a précédemment travaillé à la DATAR. L'architecte François Grether est également recruté en 1970 à l'APUR. Il y est chargé des études de la ZAC Rive Gauche sur le faisceau d'Austerlitz entre 1987 et 1992. Nous le retrouverons, en tant qu'urbaniste du projet urbain de Clichy Batignolles. D'autres architectes, au premier plan de la scène architecturale des années 1980 et 1990, ont collaboré avec la structure dans les années 1970 et 1980 (Dominique Perrault, Henri Gaudin, Bruno Fortier, Pierre Colboc, Jean-Pierre Buffi, etc.). Enfin, l'intérêt pour l'histoire et le patrimoine des tissus parisiens se manifeste notamment dans les contributions de l'historien de l'architecture François Loyer à l'élaboration du Schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme en 1977.

⁷⁸ Ce rééquilibrage est une préoccupation politique des élus parisiens depuis le début des années 1970, comme en témoignent les débats au Conseil de Paris sur le VI^e plan (APUR 1971).

ancien » font partie des amendements décidés par la municipalité de Jacques Chirac (APUR 1982 : 15). C'est le nouveau conseil municipal qui, l'année de sa prise de fonction, vote le Plan d'occupation des sols et approuve le Schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme. En outre, l'APUR qui était auparavant codétenue (et financée) par l'État (42 %), la Ville (42 %) et la Région (16 %) est désormais maîtrisée par la Ville, qui profite du retrait de la Région et de la diminution des parts de l'État (25 %).

La période de structuration du pouvoir municipal des années 1980 mène à un régime de production urbaine contrôlé par la municipalité et soutenu par l'État. Ce régime peut dès lors être qualifié de dirigiste et planificateur du fait du contrôle strict et de l'intervention directe du gouvernement urbain dans les aménagements urbains. Il s'insère dans le « *système Chirac* » qui est un « État dans l'État » (Kantor, Savitch, et Vicari 1997: 355). Il profite à la fois de la position exceptionnelle de la ville dans l'économie nationale et mondiale et de puissants mécanismes redistributifs de la part de l'État central (90 % de ses revenus). S'y ajoute un puissant leadership. Il est produit par la structure intergouvernementale formée par les fonctions nationales du maire et de plusieurs élus, à travers le cumul des mandats⁷⁹. Dans ce système, l'autonomie des adjoints est très réduite. Ils ne disposent pas de délégation de signature (Idt 2009 : 246). En matière de contrôle des développements urbains, Paris est alors un cas extrême comparé à d'autres villes européennes et américaines.

2.1.2. L'insertion des sites ferroviaires dans le régime urbain parisien

Les premières expérimentations immobilières de la SNCF

Dès les années 1960, la SNCF s'engage dans la reconversion d'emprises ferroviaires parisiennes, dont les fonctions de maintenance et de fret sont obsolètes. Ces opérations sont présentées comme des exemples de la « *politique domaniale* » naissante de la SNCF (Parès 1972). Deux de ces opérations, Ordoner-Poissonniers dans le 18^e arrondissement et les Gobelins dans le 13^e arrondissement, permettent de comprendre la manière dont l'entreprise a appréhendé ces reconversions et les a négociées avec les autorités et les acteurs immobiliers (cf. Encadré 3).

Les comptes-rendus inscrivent ces expérimentations dans l'histoire ferroviaire afin de leur donner (rétrospectivement) du sens. Ce travail de mise en récit par les dirigeants de la SNCF peut être décelé dans cet extrait :

⁷⁹ Ce leadership n'empêche pas les tensions avec l'État central à propos de l'aménagement de la capitale. Il le favorise même, après l'accès des socialistes au pouvoir en 1981, qui se traduit par le lancement des « grands travaux » mitterrandiens, menés, entre autres, par des transfuges de la Direction de l'urbanisme.

Le chemin de fer, beaucoup le savent, et le disent, dispose, au centre même des grandes villes comme à leur périphérie, de terrains importants. Cette richesse trouve son origine et, s'il le faut, ses justifications, dans ces temps du 19^e siècle où tout trafic ferroviaire appelait en traction vapeur de larges espaces [...]. Mais ce lourd appareil [...] apparaît désormais à beaucoup comme trop richement doté en une époque où les disponibilités de terrains sont, plus que tous les autres, jalousement surveillées. [...] Cet héritage, qui est le nôtre, est désormais, comme tout héritage, convoité. Tant de problèmes se posent pour le développement des villes, intérieur ou extérieur, qu'il serait vain de s'en surprendre ou de s'en plaindre. Il faut seulement que le chemin de fer trouve dorénavant en lui assez d'imagination et assez de conviction pour que les terrains dont il dispose soient, sous sa direction ou, à tout le moins, autant qu'il sera possible, sous son conseil, utilisés au bien de tous et, cela va de soi, en sauvegardant les possibilités de développement de son propre trafic. (Parès 1972 : 492)

Le flux et le reflux des emprises ferroviaires dans les villes sont expliqués par des évolutions techniques. Cette explication est combinée avec la contestation dont les emprises dédiées au chemin de fer dans les villes commencent à faire l'objet. Face à ce processus naturalisé et à cette mise en cause externe au système technique, le propriétaire du domaine se montre soucieux de guider la reconversion des emprises et de veiller à préserver les capacités de développement du réseau technique. Autrement dit, dans l'exercice de justification du reflux ferroviaire, la responsabilité publique tient une place importante aux côtés du récit fonctionnaliste.

Encadré 3 : Les opérations Ordener-Poissonniers et Italie-Gobelins, des expérimentations immobilières de la SNCF

L'opération Ordener-Poissonniers est l'une des toutes premières initiatives de la SNCF pour reconvertir une emprise qui accueillait des fonctions liées à la traction à vapeur. L'opération comporte des enjeux multiples et nouveaux pour l'entreprise. Elle s'inscrit dans un programme plus vaste de constructions de logements et touche « à la fois la politique domaniale, la politique commerciale, la politique sociale de l'entreprise, ainsi que sa participation à la rénovation du patrimoine immobilier du pays » (Parès 1972 : 495). L'opération est réalisée par la Société française de construction immobilière (SFCI), créée en 1956 entre la Société Immobilière des chemins de fer français et la Société Centrale Immobilière de la Caisse des dépôts et consignations (devenue ICADE). La création de cette société est reliée à la politique de logement de l'opérateur :

Les développements rapides de la modernisation de la traction (Paris-Marseille, Nord-Paris, Est-Paris) et les modifications considérables qu'appelait cette modernisation dans la répartition géographique des effectifs nécessitaient en effet la mise en œuvre de moyens juridiques, financiers et techniques nouveaux pour répondre en temps voulu à l'urgence et à l'importance des besoins de logements du personnel. (p.494)

Il s'agit donc de gérer la distribution territoriale des personnels de l'établissement public en fonction d'évolutions techniques à travers une politique de logement.

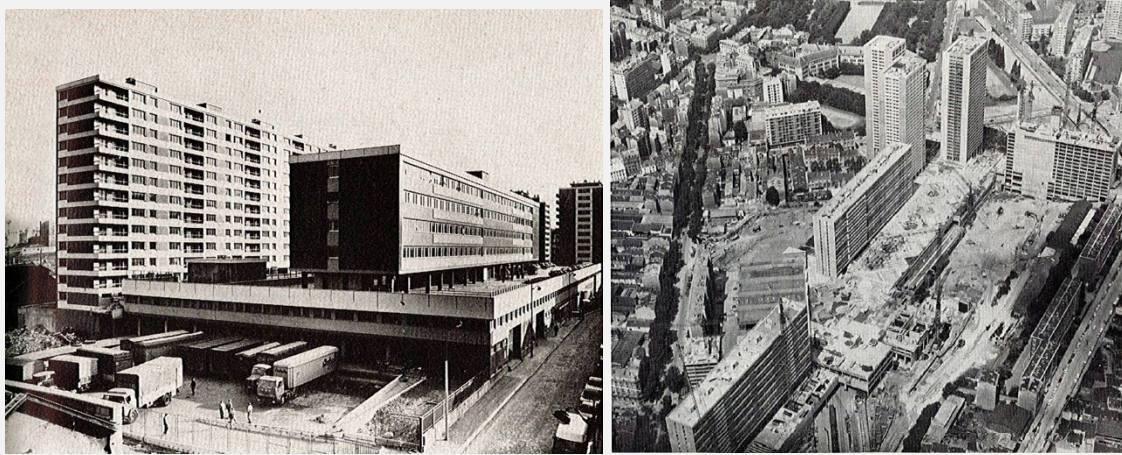
L'entreprise a envisagé en 1959 de transformer un dépôt de 2,7 ha situé sur le faisceau de la gare du Nord. Le programme, dont la réalisation est assurée par la SFCI, comprend une halle de marchandises (rail/camion) sur deux niveaux, des bureaux (4 500 m²) et 479 habitations. Pour ce faire, le terrain est divisé en deux. La partie sud est aliénée et vendue à la SFCI qui y construit 200 logements en accession à la propriété répartis dans quatre tours, dont un tiers environ est acquis par des cheminots. La partie nord est maintenue dans le domaine ferroviaire et fait l'objet d'une découpe en volume, entre la halle qui reste la propriété de la SNCF et les bâtiments de logement et de bureaux qui reviennent à la SFCI (cf. Figure 11). Les 279 logements locatifs sont attribués à des

employés de la SNCF. Les bureaux sont vendus à l'Administration des Postes, Télégraphes et Téléphones et à la SICOMI Loca-Expansion⁸⁰ qui contracte un crédit-bail avec deux entreprises des secteurs du bâtiment et de l'industrie. Enfin, l'administration préfectorale a fait la demande d'une cession gracieuse d'une parcelle de 1 900 m² afin d'y construire un équipement scolaire.

Cette opération est un investissement pour l'entreprise. La mise à nu des terrains et la réalisation de la halle ont coûté 16,57 MF. Ce montant a été en partie couvert par la vente des terrains et des droits à construire (11,94 MF) et une subvention publique versée pour la suppression d'installations industrielles dans Paris (417 000 F). Le reste a dû être financé par le compte d'investissement de l'entreprise.

Enfin, du fait de la nature domaniale des terrains mobilisés, une procédure administrative s'ajoute à ce montage financier et opérationnel. De nombreux acteurs de l'État se trouvent impliqués dans cette procédure. Les accords préalables de la Préfecture, de l'Administration des Domaines, du Conseil d'administration de la SNCF et des autorités ministérielles de tutelle sont nécessaires. Cette opération de « *valorisation du patrimoine du chemin de fer* » (p.499) s'inscrit dans une logique de modernisation de l'outil de production et de logements des personnels.

Figure 11 : Loger les cheminots et se doter de nouvelles installations, la politique immobilière moderniste des opérations Ordener-Poissonniers et Gobelins à Paris



Source : (Parès 1972) (Camus et Poulain 1973).

À la différence de la précédente, l'opération « Italie-Gobelins » est impulsée par la Ville de Paris et fait intervenir un acteur financier de premier plan. C'est à la demande de la Direction de l'urbanisme de Paris que la SNCF travaille sur le projet à partir de 1964. Il prépare la réponse du président de la SNCF à la demande du Préfet d'incorporer les 8 ha de la gare de marchandises dans l'opération des Olympiades. L'emprise devient ensuite « l'îlot D3 » de la Zone d'aménagement concerté (ZAC)⁸¹ « Italie 13^e » dont il constitue 15 % de la surface. L'opération programmée sur cet îlot est d'une envergure bien plus importante que Ordener-Poissonniers. Elle compte 2 900 logements, 33 000 m² de bureaux, 15 000 m² de commerces et des équipements publics, ainsi qu'une nouvelle gare de fret sur deux niveaux souterrains de 73 000 m².

Pour réaliser ce programme, un montage opérationnel original est mis sur pied par la SNCF, la Société nationale de construction (la société d'aménagement de la banque Rothschild), la

⁸⁰ Les « Sociétés immobilières pour le commerce et l'industrie » ont été créées en 1967 pour orienter l'épargne des ménages vers le financement de l'immobilier d'entreprise à travers des prêts immobiliers garantis par un contrat de crédit-bail. Loca-Expansion a été créé en 1970 par l'Immobilier Construction de Paris (ICP), banque d'affaire spécialisée dans l'immobilier. La plupart des SICOMI ont été transformées en foncières au milieu des années 1990, après que la loi de finances de 1991 ait supprimée l'exonération d'impôt sur la majorité des bénéfices dont elle bénéficiaient (Desjardins 2002).

⁸¹ Les ZAC ont été instaurées lors de loi d'orientation foncière de 1967. C'est un instrument d'urbanisme opérationnel qui était au départ dérogatoire par rapport aux documents d'urbanisme réglementaires de la commune. La loi solidarité et renouvellement urbain de 2000 a assujéti les ZAC au plan local d'urbanisme. Elles restent l'outil d'aménagement privilégié par les collectivités locales pour le renouvellement urbain.

Préfecture de Paris et le principal organisme de logement social de Paris. L'association entre la SNCF et la Société nationale de construction est le fruit de circonstances étonnantes :

Les premiers promoteurs miracles avec lesquels la Préfecture nous a mis en contact se sont rapidement récusés dès lors que nous leur avons fait connaître la prétention de la SNCF [...]. L'affaire semblait mal engagée quand nous eûmes l'idée, parce que nos enfants respectifs étaient très amis, d'aller trouver un directeur de la Banque Rothschild. Il venait très précisément d'être nommé PDG d'une entreprise de construction, la [Société nationale de construction...] que la Banque s'était trouvée dans l'obligation de reprendre et dont elle envisageait de redorer le blason. (Camus et Poulain 1973 : 134-135)⁸²

Cette explication basée sur la mobilisation d'un réseau de relations ne doit pas occulter les mutations de la filière de la production urbaine à cette période. Christian Topalov (1973) a montré que les banques se dotent au milieu des années 1960 de filiales de promotion immobilière. Celles-ci participent au remplacement de l'organisation antérieure du secteur fondée sur la « *mobilisation du capital petit-bourgeois* » (p.287), par un système basé sur la dominance du capital financier. La Banque Rothschild est, à cette époque, actionnaire à 36,24 % de la SNCF⁸³, ce qui a pu influencer le choix de son « *builder* ».

Le contrat passé entre la SNCF et le promoteur consiste à échanger les droits à construire de l'entreprise publique contre « *la dation d'une gare nouvelle à construire et livrer "clef en main" par le builder*⁸⁴ [Société nationale de construction] et sous l'entière responsabilité de celui-ci » (Camus et Poulain 1973 : 145). Dans cet échange, la SNCF souhaitait initialement obtenir un complément dans cette cession, mais

le bénéfice supplémentaire, ou soultte, que la SNCF escomptait, au début de l'opération, s'est peu à peu amenuisé au cours des études et de l'exécution [...]. Finalement la SNCF ne dégagera de bénéfices de l'opération que par la récupération de la TVA ; elle lui a déjà permis [...] d'acquérir 7 appartements de standing dans la tour Mexico. (p.135)

Le prix de cession des droits à construire correspond finalement aux coûts de construction de la gare souterraine de marchandise. L'entreprise ferroviaire s'est néanmoins réservés 734 logements à destination de son personnel dans les nouvelles constructions. Elle a en effet signé une convention avec l'organisme de logement social de la Ville de Paris, au terme d'une négociation :

Le plan financier prévoyait que la SNCF céderait ses terrains et droits à bâtir pour rien ou presque, en raison de l'utilisation sociale imposée, mais – un comble – nul cheminot n'était prévu pour habiter ces immeubles. C'est dire qu'il a fallu « bagarrer » ferme pour obtenir : que les logements [sociaux] soient réservés à la SNCF pour y installer des cheminots. (Camus et Poulain 1973 : 134)

Les volumes et les terrains destinés à ces logements et aux équipements publics sont rétrocédés à un organisme de logement social et à la Ville par la Société nationale de construction qui les a précédemment acquis auprès de la SNCF. Bref, il s'agit d'une opération plus externalisée que la précédente, aussi bien du côté des acteurs financiers, que des organismes publics.

Ces passages de propriétés et la réaffectation du site ont nécessité une procédure administrative et interne à la SNCF complexe, du fait de la nature domaniale et technique des terrains⁸⁵. Il s'agit, en tout point, d'une opération d'aménagement d'envergure dans laquelle des acteurs publics et privés, des mondes de la finance, de l'aménagement, de la construction, du ferroviaire et de l'administration publique sont liés contractuellement.

⁸² Les pages 133-135 sont un « avant-propos » du directeur adjoint au Secrétaire général.

⁸³ La Banque Rothschild est actionnaire de la SNCF en vertu de ses participations antérieures aux compagnies Paris-Orléans, du Nord et des chemins de fer de Paris à Lyon et à la Méditerranée.

⁸⁴ Les *builders* désignent les « *organisations intégrées qui exercent la totalité des fonctions, et notamment celle de financement et celle de construction* » liées à des entreprises de construction et de promotion. Elles cherchent donc à rémunérer ces fonctions plutôt que le capital financier (Topalov 1973). C'était le cas de la Société nationale de construction qui était une entreprise de gros œuvre indépendante, avant son rachat par la banque Rothschild. Elle réalise d'ailleurs les travaux de la gare et le gros œuvre du reste de l'opération.

⁸⁵ Ainsi, entre le début de l'année 1968 et la fin de l'année 1969 pas moins de trois approbations du Conseil d'administration de l'entreprise, puis un avis du Préfet sur le programme de réalisation, suivi d'un second des Domaines sur la valeur des terrains et volumes aliénés, ainsi qu'un agrément du Comité de Décentralisation sur le programme des entrepôts ferroviaires, une approbation ministérielle sur le projet de nouvelle gare et enfin un arrêté interministériel sur le déclassement des terrains et des volumes cédés, auront été nécessaires.

Ensemble, ces deux opérations nous informent sur la conception et les stratégies de la SNCF, lorsqu'elle commence à s'interroger sur la reconversion de ses emprises situées dans le contexte urbain parisien. Trois conclusions peuvent être tirées de ces deux cas de reconversion de sites ferroviaires. Premièrement, bien qu'elles témoignent d'une volonté de structuration de la politique domaniale et immobilière, ces opérations sont conduites par des dirigeants ferroviaires qui ne sont pas spécialisés dans l'immobilier et l'aménagement. Les deux opérations ont été portées par le chef du Service régional de la voie et des bâtiments, « *urbaniste d'imagination et de vocation* » (Parès 1972). Les négociations avec le « builder » ont été conduites par un adjoint du secrétaire général et un directeur de l'équipement. Les activités immobilières ne sont ni routinières ni professionnalisées.

Deuxièmement, la finalité de ces opérations pour la SNCF n'est pas de réaliser des gains financiers, mais de moderniser le système technique dont elle a la charge. En effet, elles ne génèrent pas de plus-values foncières. Dans le premier cas, il s'agit même d'un investissement de la part de l'entreprise. Dans le second, la « *soulte* » à laquelle prétendait l'entreprise s'est dissoute au cours de l'avancement du projet. Ces opérations sont un moyen de *faire construire*, à la fois des logements pour ses employés et de nouvelles installations ferroviaires dont elle pourra ensuite tirer des revenus locatifs. La reconversion des emprises parisiennes relève donc d'une logique de modernisation du réseau et de la politique sociale de l'entreprise. Cette dernière relève d'un programme de relocalisation des personnels relié à des évolutions techniques. En ce sens, les emprises reconverties restent parties prenantes du système technique. D'ailleurs, la SNCF ne cherche pas à céder ses terrains devenus inutiles pour obtenir de la liquidité. Elle garde la propriété d'une grande partie des emprises et met en place des découpes en volume. Ce n'est pas une logique de cession, mais de croissance du patrimoine. Pour la mettre en œuvre, l'opérateur de l'État a construit des partenariats avec des acteurs de l'immobilier appartenant à des établissements financiers (la Caisse des dépôts et consignations et la Banque Rothschild) et avec des organismes de logement social. Ces reconversions ont été négociées avec les autorités locales qui, en échange, ont demandé la réalisation d'équipements publics.

Troisièmement, ces opérations sont ponctuelles, monoscalaires et limitées géographiquement. Ponctuelles, car elles ne relèvent pas d'une politique systématique d'identification des terrains mutables et de modalités de leur transformation. Monoscalaires, car, pour la SNCF, le foncier et les droits à construire sont échangés contre des équipements

et des logements réalisés sur place. Limitées géographiquement, parce que seules des emprises parisiennes sont concernées.

Nous verrons dans le quatrième chapitre que les principes et les modalités actuels de cession des terrains ferroviaires de la SNCF, mais aussi de RFF et de FS, diffèrent sur chacun de ces points : professionnalisme et autonomie des activités immobilières, recherche de liquidité à travers la cession définitive des terrains, caractère systématique de la stratégie à l'échelle nationale. Toujours est-il qu'au début des années 1970, la firme publique de flux a mené des opérations d'aménagement complexes et les a érigés en modèles à suivre. Ces derniers sont inscrits dans un référentiel modernisateur. La SNCF a créé des filiales, institué des collaborations avec des grands acteurs de la production urbaine. Cette stratégie va pourtant être contestée lorsque le gouvernement urbain, de préfectoral devient mayoral.

Le soutien de l'État à la maîtrise municipale de la reconversion des emprises ferroviaires

Dans les années 1970, la SNCF souhaite continuer sa politique de reconversion des petites gares de marchandises et des dépôts désaffectés. Une dizaine d'emprises réparties sur tout le pourtour de la ville sont visées⁸⁶. L'outil de la ZAC est systématiquement employé pour transformer ces sites destinés à la réalisation, parfois exclusive, de logements sociaux⁸⁷.

Mais la mise en œuvre de ces opérations lancées par la SNCF se heurte à la nouvelle doctrine urbanistique de la Ville de Paris qui prend alors forme. L'entreprise publique va devoir conformer ses opérations aux exigences du pouvoir municipal. En effet, les petites ZAC de la SNCF font toutes l'objet d'une révision entre 1978 et 1980 par le Conseil de Paris (APUR 1982). Les opérations sont

*corrigées à la fin des années 1970 à l'arrivée de Jacques Chirac à la mairie de Paris. [...] À l'époque pompidolienne, on faisait rentrer les voitures dans Paris, on traçait des grands axes, on faisait fi un petit peu de la trame urbaine existante. [...] toutes les opérations d'urbanisme ont été revues et corrigées en 76-77 quand Jacques Chirac est arrivé à la mairie de Paris pour aller dans le sens d'un urbanisme moins dévastateur.*⁸⁸

⁸⁶ Ce sont les gares de Charonne, de Reuilly et de Vaugirard, des terrains le long des faisceaux de Lyon-Bercy et de Montparnasse et les emprises à proximité des usines Citroën dans le 15^e arrondissement.

⁸⁷ Parallèlement, des opérations commerciales et tertiaires de grande envergure sur les gares de voyageurs de Montparnasse et de Lyon ont lieu. Ce deuxième type d'intervention consiste à attacher des programmes commerciaux, tertiaires et hôteliers au devant ou sur les flancs de leurs quais. Pour la gare Montparnasse, se référer aux articles de Vaubourdolle et Cauvy (1965) et à l'article de *Paris Projet* (APUR 1970).

⁸⁸ entretien 2, chef de projet des ZAC Porte d'Asnières et Clichy Batignolles, Direction de l'urbanisme - Sous-direction de l'aménagement, Ville de Paris, 26 mars 2012, Paris.

Parmi les terrains visés se trouvent ceux des Batignolles, dont le dépôt situé à l'ouest du faisceau ferré ferme définitivement en 1967 (Husset 1967). La SNCF commence à transformer le sud de cette emprise en 1969 pour y construire son nouveau centre informatique national que nous retrouverons dans les années 2000⁸⁹. Sur les anciennes dépendances du dépôt situées au nord, cinq tours identiques de logements sont construites au cours de la première moitié des années 1970. Elles sont gérées par le bailleur social de la SNCF⁹⁰. C'est une opération typique des pratiques discrétionnaires de l'entreprise sur son domaine (cf. Figure 12).

L'entreprise engage ensuite, avec la municipalité, l'opération de Saussure qui fait l'objet d'un premier Plan d'aménagement de zone⁹¹ en 1977. Mais l'enquête publique fait apparaître des critiques auxquelles s'ajoutent les observations de la commission d'arrondissement et des services de la ville. Elles s'appuient sur les nouvelles orientations de la politique urbaine de la Ville de Paris. Ainsi « *diverses dispositions se révélaient contestables au regard de la nouvelle politique d'urbanisme entreprise par la ville* » (APUR 1982 : 76). Le nouveau projet se doit de « *rendre sa cohérence à un tissu urbain désarticulé [par] les "plans libres"* » (p.81) de l'opération des cinq tours, qualifiée d'« *exemple assez fâcheux* » (p.79). Ce ne sont pas seulement les « *grandes emprises peu ou mal occupées et notamment les terrains de la SNCF* » (p.76) qui sont réclamés par la municipalité. Ce sont aussi les agissements antérieurs de l'établissement en matière d'aménagement qui sont mis en cause. Aux yeux du pouvoir local, la SNCF n'est plus légitime à intervenir de façon discrétionnaire sur son domaine.

Des modifications substantielles sont donc apportées au Plan d'aménagement de Saussure. Afin de mieux l'insérer dans son environnement urbain, le périmètre de l'opération est modifié, les densités et les hauteurs sont réduites, les volumétries et le style modulés, un espace vert public remplace le jardin privatif. Le changement n'est pas que formel. L'organisme de logement social de la municipalité prend en charge la réalisation des espaces publics et la construction des 565 logements « *presque tous à caractère social* » à part « *quelques dizaines* » destinés « *à des logements de cadres demandés par la SNCF* » (p.82). Dans la première

⁸⁹ Un système de données alphanumériques gère les fascicules horaires, fiches-trains, tableaux de succession des trains dans les gares, graphiques de circulation des trains. Un terminal est installé dans chacune des cinq branches du réseau national et reliés « *à l'ordinateur CII-HB IRIS 55* » des Batignolles. Le système est devenu opérationnel à partir de 1976 pour le quart du réseau national (SNCF 1977: 14).

⁹⁰ Les terrains sont cédés à La Sablière en 1970 et 1971 (archives SNCF 505LM479/12).

⁹¹ Les Plans d'aménagement de zone ont été créés afin de réglementer l'affectation des terrains, lorsque le Plan d'occupation des sols était inexistant ou considéré inapproprié. Ils ont été supprimés en 2000 par la loi n°1208 du 13 décembre 2000, dite SRU, qui oblige les ZAC à être conformes au Plan local d'urbanisme.

moitié des années 1980, la Ville et ses opérateurs prennent la main sur le réaménagement des petits sites ferroviaires désaffectés.

Plus largement, la Ville de Paris annonce sa volonté de prendre en charge les évolutions des sites ferroviaires et de les intégrer à sa stratégie de renouvellement urbain. Les auteurs du Plan d'occupation des sols et du Schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme sont prudents, mais très clairs sur les intentions de la ville concernant la destination et les modalités de transformations de ces emprises. D'une part, les terrains ferroviaires sont classés de telle sorte que seules des installations liées au fonctionnement du réseau puissent y être réalisées (zone UF). D'autre part, le Schéma directeur précise que

plusieurs emprises importantes pourraient [...] faire l'objet, à terme plus ou moins lointain, d'opérations publiques d'aménagement à dominante d'habitat et d'équipement. La plupart de ces terrains sont aujourd'hui voués aux fonctions de transport ferré [...]. Les opérations publiques d'aménagement incluant des emprises ferroviaires seront définies en prenant étroitement en compte les contraintes propres liées au fonctionnement de ce moyen de transport (gestion du réseau, installations techniques) et le maintien de la possibilité d'un approvisionnement par fer de Paris. (APUR 1980 : 140)

Avec le Schéma directeur puis le Plan-programme de l'est de Paris plus d'une dizaine de sites ferroviaires sont intégrés dans le nouveau régime de production urbaine parisien⁹². Ces faisceaux sont considérés comme « *des coupures difficilement franchissables* » (APUR 1980 : 140). La transformation des emprises qui y sont accrochées comme un moyen de les réduire (APUR 1987). Ces emprises sont rattachées à des réaménagements plus larges⁹³. Ces réaménagements sont abordés dans une problématique commune de désaffectation qui n'est pas pour autant reliée à la désindustrialisation. En effet, la baisse d'activité des sites ferroviaires n'est pas un problème en soi. Elle dévoile au contraire des gisements fonciers dont la ville souhaite se saisir. Parmi les sites, une partie des Batignolles est destinée à de l'habitat (APUR 1977 : 140). Le Schéma directeur est la première étape d'une planification stratégique qui conteste la présence ferroviaire aux Batignolles. Le site sera ensuite inscrit dans la Charte d'aménagement de Paris adoptée en 1992, anticipant la catégorisation des terrains en « espace urbanisable » dans le Schéma directeur de la région Ile-de-France (SDRIF) trois ans plus tard (IAURIF 1991; APUR 2000).

⁹² Sont visés, outre les terrains des Batignolles, le site attenant aux usines Citroën dans le 15^e arrondissement, les gares de l'Evangile dans le 19^e, de Rungis dans le 13^e, et de Reuilly dans le 12^e. S'y ajoutent les terrains « Corbineau » et « Lachambeaudie » sur le faisceau de Bercy et du « Chevaleret » et surtout, de Tolbiac sur le faisceau d'Austerlitz.

⁹³ C'est le cas de la gare de Grenelle insérée dans le renouvellement des usines Citroën « *à des fins sociales ou d'équipements publics de ces terrains* » (APUR 1977) et de la gare de la Villette insérée dans la création du parc du même nom.

La ville est encouragée par l'État et des experts des questions foncières et d'urbanisme dans sa démarche de délogement de l'opérateur ferroviaire. Dans le cadre d'un rapport pour le Premier ministre Pierre Mauroy, le fondateur de l'Institut français d'urbanisme, Pierre Merlin, estime par exemple que les terrains ferroviaires constituent l'essentiel des 500 ha de « *friches urbaines* » de la capitale des « *“thésaurisateurs” fonciers* » (Merlin 1985 : 2). Parmi les emprises des institutions militaires, religieuses et des chemins de fer, il identifie les 50 ha de la SNCF aux Batignolles. Ce rapport indique la préoccupation naissante de l'État sur le sujet, en lien avec l'enjeu du logement dans cette ville. Il a également influencé les membres de la Direction de l'urbanisme. L'un d'entre eux se souvient qu'

*il pointait les réserves foncières qui existaient sur Paris et qui pouvaient notamment faire des opérations de logement et notamment de logement social. [...] on voyait bien que les principales réserves foncières sur Paris étaient des réserves sur des emprises ferroviaires. [...] C'est très intéressant parce que globalement on a mis en œuvre ce rapport.*⁹⁴

Merlin recommande au ministère le réemploi de ces terrains « *mal utilisés* » pour mettre en œuvre le programme de construction de logements aidés envisagé par le nouveau gouvernement socialiste (Merlin 1982).

En même temps que la municipalité conteste les opérations menées par la SNCF et planifie la reconversion urbaine des Batignolles sur le long terme, le site connaît un autre type de transformation. Côté est du faisceau, le site est en effet prêté à des activités routières qui compensent en partie la diminution, voire l'arrêt des activités ferroviaires⁹⁵. L'accessibilité du boulevard périphérique ouvert dans les années 1970 favorise en effet l'implantation d'activités logistiques. L'affectation en 1962 de l'un des terminaux de fret au transporteur Calberson, filiale de la SNCF, est la mutation la plus importante de ce point de vue⁹⁶. En 1974, la SNCF concède à une autre de ses filiales routières des terrains le long de l'avenue de Clichy. Elle y réalise un hôtel de 680 chambres. Le grignotage du site par des activités routières se prolonge dans la première moitié des années 1980 avec la location de plusieurs halles de la gare de marchandises à des concessionnaires automobiles. Ce mode de gestion des emprises, transitoire et réversible, créateur de rentes locatives faiblement rémunératrices se retrouve dans les quatre études de cas.

⁹⁴ entretien 3, directeur du bureau d'analyse et de prospection immobilière, Sous-direction à l'action foncière, Direction de l'urbanisme, Ville de Paris, 4 avril 2012, Paris.

⁹⁵ Avant la fermeture du dépôt en 1967, l'activité avait été divisée de moitié depuis 1947 en passant de 135 machines et 1300 agents à 75 machines et 660 agents en 1962 (Husset 1967).

⁹⁶ Archives SNCF 505LM566/6 ; 505LM503/8 ; 505LM504/3 ; 505LM498/9. D'autres terrains sont affectés à la Société nouvelle de transports internationaux en 1964 (archives SNCF: 505LM502/5).

Figure 12 : Les trois opérations réalisées sur la partie ouest des Batignolles dans les années 1970, 1980 et 1990



La troisième phase des modes d'aménagement des emprises ferroviaires parisiennes prend forme à la fin des années 1980. Elle se manifeste dans la transformation du dépôt d'hydrocarbures SNCF localisé dans l'entre-deux-guerres sur la « zone », à l'angle nord-ouest des Batignolles (cf. Encadré 4 et Figure 12). Ce terrain est inclus parmi un ensemble de terrains mis à disposition pour y construire des logements dans le cadre d'un protocole signé le 17 mars 1994 entre la Ville de Paris et l'État (Pradella 2011). Il s'agit de 21 ha de propriétés d'opérateurs de l'État. Ce soutien de l'État à la politique urbaine de Paris entérine des discussions ouvertes quatre ans plus tôt, sur la base de la circulaire dite Rocard (Colybes 1994)⁹⁷. Des conventions sont ensuite signées pour chaque terrain. L'État met à contribution ses ministères et, surtout, ses opérateurs. La SNCF et la RATP acceptent, tout en mobilisant

⁹⁷ La directive du 11 janvier 1990 s'inscrit dans l'action francilienne de son auteur. En effet, Michel Rocard est élu au Conseil de Paris et ministre du Plan et de l'Aménagement du Territoire entre 1981 et 1984. Favorable à l'intervention de l'État en Ile-de-France, il relance celle-ci, notamment à travers le renforcement du dispositif de l'agrément en 1988 lorsqu'il accède aux fonctions de Premier ministre. Lors du Conseil des ministres de 1989, il présente une série de mesures d'urgence pour la région visant à réguler la construction de bureaux et à mener « une politique intensive de construction de logements. » (Prat 2012: 134). La directive doit donc être interprétée comme l'une des actions mettant en œuvre cette politique.

leurs filiales d'aménagement pour développer les terrains cédés. Ainsi, l'établissement ferroviaire a accepté « *sous la pression ferme de l'État* » (Marvillet 2005 : 98), de reconvertir trois emprises dans Paris.

L'arrangement interinstitutionnel, les acteurs fonciers et opérationnels impliqués, le montage et le programme de l'aménagement marquent un préalable pour le projet Clichy Batignolles des années 2000. Ce régime de production urbaine établit un sentier de dépendance quant aux ressources, aux modes de coordination et au modèle urbanistique.

Encadré 4 : L'opération des Hauts de Malesherbes, une préfiguration de Clichy Batignolles

La Ville de Paris est à l'initiative de la reconversion du nord-ouest des Batignolles depuis 1990 (Mairie de Paris 1991). Elle saisit l'opportunité du protocole pour pousser la SNCF à quitter les lieux. Dans une logique industrielle, cette dernière pose comme préalable à la cession des 3 ha du dépôt d'hydrocarbures l'électrification de la ligne de Caen-Cherbourg (Schuch 2003). Mais l'opération ne se limite pas aux terrains ferroviaires. Des terrains publics du ministère de la Culture (décors de l'opéra comique) et de la ville sont inclus dans le périmètre de l'opération avec ceux de la SNCF. Cet assemblage foncier (6,7 ha) est opéré par la SEMAVIP, société mixte d'aménagement a été créée en 1985 pour mettre en œuvre le Plan-programme de l'Est parisien dans le 19^e arrondissement⁹⁸. Son périmètre d'action est étendu au 18^e et au 17^e arrondissements dans les années 1990. Aussi, contrairement aux autres terrains mobilisés par le protocole qu'elle aménage avec sa nouvelle filiale dédiée à cette activité, la SNEF (cf. chapitre 4), la SNCF ne contrôle pas cet aménagement.

Le dossier de création de la ZAC des « Hauts de Malesherbes » est voté en 1995. Cela donne lieu à un débat au Conseil de Paris, qui est révélateur des controverses des répertoires argumentaires mobilisés par les acteurs, au sujet des enjeux de la reconversion des espaces ferroviaires. De ce point de vue, les interventions d'un élu communiste et d'une élue écologiste sont d'un intérêt particulier. Le premier considère insuffisante la proportion de logements sociaux. De plus, il replace la reconversion urbaine de cette emprise dans la perspective du rôle du réseau ferroviaire dans la capitale, lui-même relié à un problème d'emploi, ce qui est une exception dans les discours sur ces terrains. Enfin, il insiste sur la dimension publique des terrains et de leur propriétaire pour justifier ses critiques :

D'abord une première remarque. Sur le site, 570 logements avec toujours la même proportion : 40 % de logements [sociaux], 20 % de logements intermédiaires, 40 % de logements à loyers libres. Ce n'est pas acceptable pour nous. Ma deuxième remarque porte sur l'utilisation des terrains publics. [...] Il ne faut pas compromettre un développement ultérieur de la SNCF. Or sur cette question, aucune étude, aucune réflexion ne figure dans le projet [...]. Il ne s'agit pas d'opposer emploi et logement, mais au contraire de concilier le maintien et le développement du service public, et en l'occurrence celui des chemins de fer, avec la création de logements.⁹⁹

L'élue écologiste quant à elle critique le rôle endossé par l'établissement public et suggère de destiner ces terrains publics à des espaces verts de loisir. Elle fonde son argumentaire sur la localisation de cet espace dans la « zone » de l'enceinte de Thiers :

Il est malheureux que la SNCF, d'une certaine façon, devienne le promoteur n°1 sur la place de Paris. Entre les deux guerres, quand l'État a déclassé par exemple la zone des fortifications, personne n'aurait imaginé que ces terrains puissent être remis à des promoteurs et, à l'époque, on a lancé un vaste programme de logement social. Alors, il me paraît quand même étonnant, pour des terrains qui, d'une certaine façon, sont des réserves foncières publiques, que l'on puisse simplement faire ces programmes

⁹⁸ Elle est alors contrôlée par la Ville à près de 70%, la Caisse des dépôts et consignations détient le reste des parts. Elle monte à hauteur de 77% du capital en 2008, suite à un refinancement.

⁹⁹ Délibération n°1633 du Conseil municipal, novembre 1995.

fourre-tout de ZAC [...] je pense que pour ces étendues qui sont disponibles, au lieu de les bétonner, on ferait mieux de les aérer, de faire des espaces verts, des équipements, des terrains de sport, un peu de logement social, bien sûr.¹⁰⁰

Les terrains de l'État visé par la ZAC font l'objet d'interventions critiques de la part des élus de l'opposition, notamment du fait de la valeur publique qui leur est attachée. Ces prises de position ne changent pas la programmation du site.

L'opération est composée de logements majoritairement aidés ou sociaux, d'équipements et d'un parc public. Elle exclut les bureaux¹⁰¹. Par conséquent, le programme de cette opération nécessite un investissement pour la ville (Marvillet 2005). Pour mettre en forme ce programme, l'APUR définit deux partis d'aménagement. Mais une consultation de trois urbanistes est effectuée à la demande des élus du 17^e arrondissement et de la députée Françoise de Panafieu. Elle est remportée par Christian de Portzemparc, qui est aussi l'auteur des plans de la ZAC Paris Rive Gauche à la même période. Si l'outil ZAC est employé, l'aménagement se veut exemplaire et novateur sur le plan qualitatif. L'urbaniste présente une innovation typologique nommée « îlot ouvert » (cf. Figure 12) et « coordonne » ensuite les dix-huit architectes, auxquels sont confiés les plots après une série de concours restreints. Il souhaite par ailleurs révéler l'histoire du lieu en dégagant un bastion de l'enceinte de Thiers et en faisant la limite de l'espace vert autour duquel les plots sont positionnés. Le programme entre dans la phase opérationnelle en 1998 et s'achève au milieu des années 2000.

Figure 13 : Le périmètre inchangé des Batignolles au début des années 2000



Source : Philippe Guignard (Clichy Batignolles, « Brève histoire du site » [en ligne], <http://www.clichy-batignolles.fr/breve-histoire-du-site>, consulté le 10 février 2015).

¹⁰⁰ Idem.

¹⁰¹ Plus précisément les 691 logements (57 000 m²) se répartissent en 40% Programme Locatifs à Usage Social, 20% Programme Locatif Intermédiaire, dont la moitié en accession et 40% en logement libre (non aidé). Des équipements publics (gymnase, crèche, école primaire) sont associés à ces habitations. Un programme de 18 000 m² de bureaux et hôtels sera inséré ultérieurement dans le projet.

2.2. Structuration de la gouvernance urbaine et questionnement de la présence ferroviaire sur l'Ile de Nantes

Contrairement à Paris, la localisation et l'usage des emprises ferroviaires de Nantes ne sont mis en cause, ni par la SNCF, ni par le gouvernement urbain avant les années 1990. C'est avec l'émergence d'un grand projet d'aménagement urbain, l'Ile de Nantes, que l'opérateur est interpellé au sujet de Nantes État. Cette émergence est liée à la structuration d'une capacité d'action locale en matière d'urbanisme dans les années 1980 et 1990.

2.2.1. De l'État aménageur au gouvernement métropolitain de l'urbanisme

Et *pour cause*, dans les années 1970 la ville connaît une crise économique liée à la désindustrialisation, notamment de l'Ile de Nantes, à laquelle s'ajoute dans les années 1980 une crise politique liée à l'instabilité municipale (Pinson 2002). L'État prend alors largement en charge la planification urbaine. Le délégué général de la Délégation interministérielle à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale (DATAR)¹⁰² fait en sorte que la ville soit nommée « métropole d'équilibre » en 1966, en la couplant avec Saint-Nazaire. Un Organisme régional d'étude et d'aménagement d'aire métropolitaine (OREAM) est créé l'année suivante pour prendre en charge la planification de ce territoire. Un commissaire à l'industrialisation de l'ouest atlantique est nommé en 1970. L'État déconcentre des administrations, des organismes publics (services du ministère des Affaires étrangères, services centraux du Casier Judiciaire, Laboratoire central des Ponts et Chaussées, Institut national de la statistique et des études économiques) et des entreprises publiques. Il incite aussi des entreprises privées, telles que la Société Générale et Le Matériel Téléphonique, (futur Thomson), à s'implanter à Nantes (Pinson 2002 : 366).

L'action de l'État s'ancre tout particulièrement sur l'Ile de Nantes. Le Marché d'intérêt national et les services du ministère des Affaires étrangères y sont installés. Un vaste plan d'aménagement de l'est de l'île, déjà envisagé dans le « Plan de reconstruction et d'aménagement » conçu en 1945, est lancé en 1972. Il est réalisé par la Société d'équipement de la Loire-Atlantique détenue majoritairement par le département. Il prévoit une cité administrative, incluant l'Hôtel de Région, le siège de la télévision régionale et un grand ensemble. Si l'on ajoute le port et les installations ferroviaires, l'État est matériellement

¹⁰² Olivier Guichard est alors député de la Loire-Atlantique et délégué général de la DATAR. À partir de 1968, il est ministre du Plan et de l'Aménagement du Territoire, puis président du Conseil régional des Pays de la Loire de 1974 à 1998.

omniprésent sur l'île. C'est le lieu privilégié de son action aménagiste, c'est aussi la base opérationnelle de ses fonctions et de ses institutions.

L'élection de 1977 constitue une rupture par rapport à ce mode d'administration de l'économie et de l'urbanisation par l'État (Pinson 2002; Dormois 2004). La ville bascule à gauche et, malgré l'instabilité politique des années 1980, c'est le début de la structuration d'une capacité d'action publique locale, en matière de planification et d'aménagement urbains. L'arrêt des projets de « pénétrantes » routières portées par les services de l'Équipement est une décision emblématique du nouveau maire, Alain Chenard. L'année suivant son élection, l'Agence d'urbanisme de la ville remplace l'Organisme régional d'étude et d'aménagement de l'État. L'action publique locale s'autonomise progressivement de la tutelle de l'État. Elle se construit même en opposition aux modes d'intervention de ce dernier, *« comme une conséquence logique de l'existence d'une forme de réticence, voire de défiance à l'égard de l'État central visible dans l'histoire sociale nantaise »* (Dormois 2006 : 861)¹⁰³. Le système de planification et d'aménagement urbain qui se structure alors à Nantes fait *« appel explicitement à la négociation entre acteurs publics et privés »* (Dormois 2004 : 37). Il se veut évolutif et consensuel, tout en s'appuyant sur un réseau de technocrates territoriaux dévoués au maire de la ville, ses *« sherpas »* (Besson 2004)¹⁰⁴. L'une des *« pierres angulaires »* de cette structuration est la formulation de grands projets urbains et infrastructurels qui permettent de créer des espaces de négociation et de mobiliser les ressources des acteurs publics et privés autour d'objectifs communs (Dormois 2006 : 845). Le tramway, couplé à la rénovation soignée des espaces publics, constitue le premier de ces grands projets (Pinson 1998). Il va gagner, de manière incrémentale, l'adhésion des communes périphériques qui souhaitent être rattachées au réseau. Autrement dit, c'est un vecteur de l'intercommunalité. Cet attachement passe aussi plus classiquement par des intégrations sectorielles, à travers des syndicats intercommunaux, puis leur fusion dans le SIMAN en 1982.

¹⁰³ La construction métropolitaine doit pourtant beaucoup à l'action l'État dans les années 1960 et 1970 (Métropole d'équilibre, Organisme régional d'étude et d'aménagement). Ce rôle « instituant » se retrouve dans la Charte d'objectifs, lancée par la DATAR en 1993 et confiée à l'Association communautaire de l'estuaire de la Loire qui regroupe les Chambre de commerce et d'industrie de Nantes et de Saint-Nazaire ainsi que les grands établissements qui œuvrent dans l'estuaire (Pinson 2002: 389).

¹⁰⁴ L'une des principales figures de ce réseau est Benoist Pavageau, actuel Directeur Général des services de Nantes Métropole, et membre de l'équipe de Jean-Marc Ayrault lorsqu'il était maire de Saint-Herblain, à la fin des années 1970. Il y a aussi Jean-Louis Gentile, haut fonctionnaire longtemps directeur de cabinet du maire. On trouve également Laurent Théry, débauché de Saint-Nazaire par Ayrault pour prendre la direction du District de l'agglomération nantaise en 1995, puis de la société d'économie mixte en charge de l'aménagement de l'île de Nantes en 2003. Michel-François Busnel a, comme Laurent Théry, commencé sa carrière dans les services déconcentrés de l'État (Centre d'étude technique de l'équipement de l'Ouest) avant de rejoindre le District puis la Nantes Métropole. Bernard Millet a également fait parti de l'équipe de Saint-Herblain pour ensuite diriger la société d'économie mixte Nantes Aménagement. Il a laissé ce poste à Franck Savage, l'un de ceux qui a suivi Ayrault de Saint-Herblain à Nantes dans les années 1980.

Ce dernier devient le District en 1992, structure disposant d'une fiscalité propre qui est convertie, à son tour, en communauté urbaine en 2001 (Pinson 2002 : 385-401). Après l'arrivée de Jean-Marc Ayrault à la mairie de Nantes en 1989, cette capacité d'action s'institutionnalise, d'abord au niveau municipal puis au niveau de l'intercommunalité. Cette action se personnalise aussi.

Si le passage de l'administration républicaine et de la régulation croisée à un « *modèle urbain contractuel décentralisé* » (Lorrain 1991 : 489) n'est pas propre à Nantes, la ville apparaît comme un cas saillant. Dès les années 1980, de nombreuses villes, grandes et moyennes, voient l'État restreindre son engagement dans l'aménagement et se replacer dans un rôle de coordinateur, en même temps qu'un maire entrepreneur s'impose comme un leader politique. De plus, le gouvernement par projet est un mode de structuration de l'action urbaine qui n'est propre ni à Nantes, ni à la France (Dente et al. 1990; Pinson 2009). Néanmoins, le régime urbain négocié autour de grands projets transectoriels qui se stabilise à Nantes dans les années 1990, est un modèle du glissement du gouvernement urbain à la gouvernance urbaine.

En plus du régime de production urbaine, Nantes a été reconnue comme caractéristique des modes de coordination et de régulation de la gouvernance urbaine à travers le processus de construction métropolitaine. Une pluralité d'instances impliquant des acteurs et des institutions publiques et privées, politiques, techniques, économiques et scientifiques, ont été mobilisées ou créées pour cette construction (Pinson 2009). Celle-ci est passée par la formulation d'enjeux territoriaux. D'abord la reconquête de la Loire, puis, au cours du second mandat de Jean-Marc Ayrault, par le consensus créé autour du projet de renouvellement urbain de l'Île de Nantes, en tant que centre de cette métropole en gestation. Mais, le questionnement des emprises ferroviaires est moins élargi que ne le laisse penser ce récit de la gouvernance urbaine nantaise.

2.2.2. Une problématisation de la présence ferroviaire à travers le projet urbain de l'Île de Nantes

Une désaffectation qui ne remet pas en cause les périmètres domaniaux

Après-guerre, la spécialisation des trois principaux sites ferroviaires nantais se poursuit. Les travaux de réorganisation de l'étoile ferroviaire et du tunnel entrepris avant la guerre reprennent en 1950, toujours sous la conduite des Ponts et Chaussées. La traversée de Nantes, en tranchée couverte, est mise en service en mai 1955¹⁰⁵. Le trafic voyageur de Nantes État est

¹⁰⁵ La traversée est complétée par le tunnel du quai de la Fosse en 1961.

définitivement arrêté en 1959 et le site est dès lors consacré au fret et au triage. Trente embranchements relient Nantes État au port, aux chantiers navals et aux industries adjacentes (charbon, engrais, raffinerie de sucre, etc.) présentes sur la partie ouest de l'île (Jeune Chambre économique de Nantes 1991) (cf. Figure 8). La gare d'Orléans, démolie, déplacée et agrandie est ouverte en 1968 et rebaptisée gare de Nantes en 1972. Elle concentre désormais l'activité voyageurs¹⁰⁶. Le Grand Blottereau devient le grand site de triage et de dépôt nantais. Trois cents cheminots travaillent dans l'après-guerre à Nantes État et neuf cent quarante autres au Blottereau.

Les principes de gestion patrimoniale des années 1960 et 1970 sont similaires à ceux parisiens, les expérimentations de reconversion d'emprises en moins. Plusieurs petites parcelles sont cédées à la SFCI pour y construire des logements cheminots et des terrains sont concédés à des entreprises du bâtiment et des travaux publics ou de stockage à proximité de la gare de Nantes¹⁰⁷. Les cessions ne se font pas sur des espaces ferroviaires et les concessions, qui relèvent des logiques de gestion transitoires et réversibles identifiées aux Batignolles, ne concernent que quelques entreprises.

Dans ce contexte, la principale modification du territoire ferroviaire nantais est l'affectation des terrains du dépôt de Nantes État au Marché d'intérêt national ouvert dans les années 1960¹⁰⁸. Le transfert du marché de gros, du centre-ville sur l'île, a pour but de connecter cet équipement au réseau routier, au port et à Nantes État par un embranchement direct (ministère de l'Agriculture 1969). Pour ce faire, 7,1 ha de domaine ferroviaire sont concédés à la société d'économie mixte qui gère l'établissement¹⁰⁹. Nous retrouverons cet opérateur et la portion de domaine public ferroviaire qu'il occupe dans les années 2000, lorsque la relocalisation du Marché d'intérêt national pour implanter à sa place le nouvel hôpital de Nantes sera discutée. Retenons que l'État et les collectivités locales ont alors mobilisé l'opérateur ferroviaire pour mettre en œuvre la déclinaison locale d'un projet national

¹⁰⁶ Le recul de la gare de voyageurs plus à l'est correspond au projet envisagé dès les années 1920. La gare est cofinancée par la ville et la SNCF, ainsi que par un système de surtaxe en gare (de Guerry et Topet 1969). Elle fait l'objet d'une extension en 1989, au moment de l'arrivée du train à grande vitesse.

¹⁰⁷ Les concessions sont destinées à des locaux d'activité aux alentours de la gare centrale. Les cessions sont faites à la SFCI pour construire des logements cheminots (archives SNCF : 505LM501/6 ; 505LM506/6 ; 505LM506/7 ; 505LM478/12 ; 505LM479/6).

¹⁰⁸ Archives SNCF: 505LM501/15 ; 505LM504/11. Les Marché d'intérêt national ont été créés par le décret n° 959 du 30 septembre 1953 dans l'intention de réguler le marché des produits agricoles à l'échelle nationale à travers la constitution d'un réseau de lieux d'échange entre producteurs, grossistes et détaillants.

¹⁰⁹ La SEMINN est détenue depuis son origine par le département, la commune, la Chambre de commerce et d'industrie, la Chambre d'agriculture, le Crédit Agricole, la Caisse des dépôts et consignations et la Société centrale d'équipement du territoire (SCET, filiale de la Caisse des dépôts et consignations). Les 13 ha restants, occupés par le Marché d'intérêt national, appartiennent à la ville de Nantes.

de régulation du marché des produits agricoles. Cette mobilisation s'est néanmoins accomplie sans modification du périmètre domanial et sur des emprises désaffectées suite au transfert des activités de dépôt, de Nantes État au Grand Blottereau.

La raison d'être de Nantes État résidait dans ses connexions avec les chantiers navals, les docks, les usines de sucre et d'Alstom et le Marché d'intérêt national. La gare perd ces liens dans les années 1970 et 1980. Au début des années 1990, le trafic est de 260 000 tonnes par an contre 800 000 tonnes après-guerre. De ce volume réduit, seul un dixième provient d'entreprises sises sur l'île. Certaines d'entre elles annoncent alors leur fermeture¹¹⁰. La SNCF confère la dizaine d'hectares de la partie nord du site à ses filiales de logistique routière (Calberson) ou combinée (SERNAM) dans les années 1980¹¹¹. Le complexe industriel, portuaire et ferroviaire se désagrège et, comme aux Batignolles, le site s'ouvre aux activités de transport routier. Pourtant, la présence ferroviaire sur l'île n'est pas remise en cause avant la fin de la décennie.

Un petit problème symbolique réinséré dans le métaprojet métropolitain

C'est par un enjeu symbolique que la présence ferroviaire sur l'île est révélée. En effet, la SNCF demande en octobre 1988 à la commune un permis de démolir le bâtiment voyageurs de Nantes État. Ce choix donne lieu à une protestation pour sa sauvegarde de la part de défenseurs du patrimoine architectural, menés par un historien local. Une manifestation est organisée (Peyon 2000). Le sujet est d'autant plus délicat que, tout à côté, la fermeture des chantiers navals Dubigeon, a déjà donné lieu à des controverses patrimoniales et politiques l'année précédente¹¹². Leur cause est entendue. L'édifice est acquis par la société d'aménagement du Département, malgré elle, car cette acquisition ne se fait pas sur la base d'un projet de reconversion. La gare est d'ailleurs rétrocédée à la Ville de Nantes en 1994.

À la recherche d'un « *programme mixte* » (Sayagh 1995), Patrick Rimbart, qui vient d'accéder aux fonctions d'adjoint à l'urbanisme, annonce en 1996 une « *nouvelle bourse du*

¹¹⁰ SNE (engrais), ABC (charbon), Chaillous (acier) (Jeune Chambre économique de Nantes 1991).

¹¹¹ La société Calberson acquiert les terrains attenants à la gare de l'État en 1987 et une halle de 10 000 m² est construite pour la SERNAM dans la seconde moitié des années 1980.

¹¹² Le projet d'un centre d'affaire (50 000 m² de bureaux) est porté par le président du Port autonome (également l'ancien président de la Chambre de commerce et fondateur de l'influent groupe de réflexion Club Kervégan), avec l'appui d'un investisseur luxembourgeois. Il reçoit le soutien des ministres de l'Industrie (Alain Madelin) et de l'Équipement (Pierre Méhaignerie). Il est combattu localement par les anciens ouvriers et des défenseurs du patrimoine rassemblés dans l'association Nantes la Bleue (Peyon 2000: 117). Plus largement, un collectif regroupant quarante associations milite activement à partir de la seconde moitié des années 1980 et durant toutes les années 1990 pour la valorisation du patrimoine industriel et portuaire de l'ouest de l'île (Jista 2007). S'y ajoute une rivalité politique, puisque le porteur du projet souhaite se présenter aux élections municipales. Le maire en place lui fait barrage en bloquant à deux reprises le permis de construire de son programme immobilier.

travail » (cité par Paressant 1996 : 51). L'implantation de la Maison des Syndicats fait sens. D'une part, « *pour le travail et pour la lutte syndicale, la Prairie-au-Duc [a été] un haut lieu du monde ouvrier nantais* » (Le Marec 2001). D'autre part, l'équipe au pouvoir cherche à capitaliser politiquement sur les controverses patrimoniales de la fin des années 1980 dans lesquelles elle s'était investie.

En même temps qu'il dévoile la création de la Bourse du travail, l'adjoint à l'urbanisme ajoute qu'« *ensuite, la gare de marchandises du SERNAM pourrait partir en premier et, d'une manière générale, on aménagerait du centre vers les berges.* » (cité par Paressant 1996 : 51). Ainsi, l'adjoint couple la question ponctuelle de la gare avec la mutation des emprises ferroviaires qui l'entourent, et les emprises avec le projet de réaménagement de l'île. Ce déploiement spatial et temporel est au cœur de la logique du renouvellement urbain de l'Île de Nantes formulée à cette période. Selon ses promoteurs, il convient que « *les actions quotidiennes soient cohérentes avec le plan, qu'elles s'appuient sur l'existant et que chacune d'elles participe au résultat final.* » (p.49)

Les réflexions engagées par les différents acteurs de la gouvernance locale visent d'abord le port et les chantiers navals. Elles créent toutefois un contexte d'incertitude pour la SNCF qui « *a décidé de ne plus investir sur ce site tant que son avenir ne serait pas décidé plus globalement par la municipalité de Nantes* » (Jeune Chambre économique de Nantes 1991 : 11). D'ailleurs, « *si la volonté politique locale les y incitait* », « *les responsables de la SNCF accepteraient de discuter une utilisation plus urbaine de leurs espaces.* » Ils font néanmoins savoir à la Jeune Chambre économique de Nantes, qui enquête à propos des intentions des industriels et des opportunités foncières de l'île, qu'un certain nombre d'obstacles sont à lever avant leur départ. D'abord, leurs autres sites de Chantenay et du Blottereau n'ont pas les équipements nécessaires pour réaliser les activités de triage et de garage, assurées sur la gare de l'État. De nouveaux investissements seraient donc indispensables, alors que la SNCF cherche à optimiser ceux réalisés, notamment dans les halles mécanisées de la SERNAM. Enfin, du fait de l'augmentation de l'activité voyageurs de la gare de Nantes, la SNCF considère que ses espaces centraux sous-occupés aujourd'hui lui seront probablement nécessaires à l'avenir. Autrement dit, le déménagement est plus un problème industriel que foncier et les enjeux financiers sont plus liés au premier problème qu'au second.

À partir des années 1990 et sans interruption depuis, l'Île de Nantes va concentrer l'attention de la municipalité puis de l'institution métropolitaine. Elles vont investir des ressources matérielles, professionnelles, politiques, cognitives et symboliques considérables dans cet espace. Car si l'île a été « *un peu le théâtre des crises sociales liées aux transformations*

économiques que subit la ville [...], elle est aussi l'espace à partir duquel la ville se cherche une vocation, un projet. » (Pinson 2002 : 372). Les élites politiques et techniques locales s'attachent à faire des emprises industrielles et des faubourgs de l'île le centre géographique et politique de la métropole. Mieux, selon Gilles Pinson, c'est par le projet de l'Île de Nantes que le métaprojet et le système de gouvernance métropolitains se structurent. Les trois actes qui fondent ce projet dans les années 1990 incluent les terrains ferroviaires et problématisent la présence de l'opérateur.

Après les controverses patrimoniales autour de l'avenir des chantiers navals et de la gare, le premier acte du projet de l'Île de Nantes est l'Etude exploratoire pour l'aménagement de l'île Saint-Anne (Perrault et Grether 1992). Ils proposent une maquette et un plan volontairement perturbateurs qui font fi des périmètres domaniaux de la SNCF, traversés par un nouvel axe est-ouest, et des activités portuaires au milieu desquelles un pont est lancé vers le centre-ville. L'étude est faiblement publicisée dans le contexte de la campagne des élections municipales de 1995. De plus, sa réception est négative du fait de l'absence de prise en compte de la question patrimoniale structurée par les acteurs locaux dans les années précédentes (Jista 2007). Malgré cette réception, l'île est désormais envisagée comme une seule entité dont le renouvellement doit être envisagé globalement.

Le deuxième acte de l'Île de Nantes est constitué par le document d'orientation « Projet 2005 » publié en 1996. Il insère le projet dans une perspective territoriale ligérienne et métropolitaine. Ce document de planification stratégique sans valeur réglementaire est développé après la réélection de Jean-Marc Ayrault en 1995. Ce dernier souhaite en effet investir son second mandat dans la construction métropolitaine et l'émergence du grand projet urbain de l'Île de Nantes. Le Projet 2005 est porté par l'urbaniste Laurent Théry, directeur général des services du District (la future communauté d'agglomération). Il est élaboré avec des élites techniques du système administratif et politique que le maire a mis en place durant son premier mandat (Pinson 2002 : 392-395)¹¹³. L'Île de Nantes est déclarée « *projet fondateur pour l'agglomération nantaise* » (District de l'agglomération nantaise et Auran 1996 : 21). Si le document « communautarise » l'île et la place en tête de l'agenda des politiques urbaines métropolitaines, il l'envisage également comme un gisement foncier pour réaliser des politiques urbaines et des programmes d'équipement de la métropole.

¹¹³ En plus de Laurent Théry, le document est conçu par l'ingénieur Philippe Audic, de Nantes Atlantique Développement, le sociologue Jean-Yves Pailloux, directeur de l'Agence d'urbanisme de Nantes, et Jean-Louis Gentile, directeur de cabinet de Jean-Marc Ayrault.

Ce gisement est en partie constitué de propriétés ferroviaires. Mais si la SNCF n'investit plus sur ce site, elle envoie des signaux contradictoires quant à sa présence sur l'île. D'un côté, l'établissement ferme le chantier combiné de Nantes État en 1995. D'un autre côté, il reporte les activités de triage de Blottereau sur l'île,

*parce que c'était plus pratique pour la SNCF, du coup en 1993 on s'est retrouvé avec des activités ici, dont on aurait déjà pu penser qu'elles n'avaient pas vocation à être là. Mais bon, il y a des raisons internes à la SNCF.*¹¹⁴

Aussi, le *Projet 2005* conteste prudemment la présence ferroviaire. Ses auteurs souhaitent

engager une réflexion avec la SNCF sur la complémentarité du réseau ferré et des transports urbains dans l'Agglomération : opportunité de valoriser l'étoile ferroviaire qui irrigue l'ensemble du territoire de l'Agglomération, développement du fret ferroviaire par l'aménagement du site du Grand Blottereau, vocation des sites ferroviaires urbains au cœur de l'Agglomération. (District de l'agglomération nantaise et Auran 1996 : 27)

Derrière cette prudence se trouve une indication importante de la manière de problématiser la présence ferroviaire. Nantes État est questionné *au nom* de sa localisation au centre de la métropole, mais aussi du *point de vue* ferroviaire, au regard des évolutions fonctionnelles de l'étoile. Ainsi, les services du District développent un projet ferroviaire. En 1998, ils ont « *déjà ouvert le dossier de structuration [...] du secteur de Blottereau, d'installation d'un terminal de fret ferroviaire et d'un chantier de transport combiné* »¹¹⁵. Dans la seconde moitié des années 1990, la transformation de l'emprise de Nantes État est donc reliée à la fois au projet de renouvellement urbain de l'île et à la reconfiguration de l'étoile ferroviaire. Cette réflexion n'a toutefois pas avancé à la fin de la décennie. La presse locale indique alors des « *négociations prévisibles avec la SNCF, si l'éventualité d'un transfert de la gare marchandise vers la plateforme multimodale du Grand-Blottereau se confirme* » (Scherr 1998). Le couplage, à la fois urbain et ferroviaire, de la mise en cause de Nantes État est inséré dans le troisième acte du projet de l'Île de Nantes : l'appel à candidatures pour le « Plan-guide » lancé par la municipalité en 1998. Il fait figurer parmi les neuf orientations du cahier des charges l'intention de « *déplacer à long terme la plateforme ferroviaire.* » (*Le Moniteur des travaux publics* 1998). Cette orientation confirme le faible avancement du sujet au tournant de la décennie (cf. Figure 14).

Le cas nantais a deux traits saillants. D'un côté, la présence ferroviaire est progressivement problématisée par les acteurs techniques et politiques de la Ville ou du District. D'un autre côté, la SNCF investit faiblement, voire pas du tout, dans la transformation de ses emprises, malgré la baisse progressive d'activités. La situation contraste

¹¹⁴ entretien 20, chef des projets structurants, Nantes Métropole, Nantes, 13 septembre 2012.

¹¹⁵ idem.

donc avec celle de Paris, tant du point de vue du régime urbain, dirigiste dans la capitale et négocié à Nantes, que des modes d'intervention de l'opérateur, actif et contesté à Paris, désengagé à Nantes. Nantes correspond au récit de la gouvernance urbaine élargie. Une capacité d'action locale en matière urbanistique et économique, autour notamment du leadership mayoral, s'y constitue. Mais les effets de la gouvernance urbaine sur le domaine ferroviaire n'y sont pas visibles, en tout cas jusqu'aux années 2000.

Figure 14 : Le périmètre inchangé du site de Nantes État au milieu des années 2000



Source : SAMOA, 2005.

2.3. L'ingouvernabilité de la reconversion des sites ferroviaires milanais

À Milan, plusieurs projets d'aménagement urbain visent des terrains ferroviaires à partir des années 1960. Ils sont essentiellement le fait de la municipalité, mais d'autres entités qui participent à la gouvernance de ce territoire y prennent part. Ce sont surtout les urbanistes, internes ou externes à l'administration, qui s'investissent dans la mise en cause des occupations ferroviaires du territoire. Des projets et des instruments sont développés pour guider ces transformations dans les années 1980 et 1990. Malgré ça, cette période est marquée par des difficultés durables à gouverner la reconversion urbaine des espaces ferroviaires. Elle aboutit à des rapports déçus entre le gouvernement urbain et les FS sur le sujet. Pour nous en convaincre, nous suivrons les évolutions discrètes de Farini ainsi que celles de deux cas qui

ont marqué l'histoire urbanistique milanaise des trois dernières décennies : le projet de coordination urbanisme-transport du Passante et le site des Varesine.

2.3.1. Du système des partis au gouvernement managérial

En 1975, une coalition entre socialistes et communistes (PSI et PCI) s'impose au conseil municipal sans avoir à s'allier avec les démocrates-chrétiens. Dans le contexte idéologique et partisan qui marque cette période en Italie, la nouvelle coalition souhaite opérer une rupture avec les choix et pratiques antérieurs des démocrates chrétiens, jugés favorables aux promoteurs. Ses objectifs en matière d'aménagement sont : la maîtrise de la croissance urbaine, la décongestion du centre-ville, la protection des habitants à faibles revenus et l'amélioration des équipements culturels et de la qualité environnementale dans la périphérie (Vicari et Molotch 1990 : 606). Le nouveau Plan régulateur général (Piano Regolatore Generale, PRG)¹¹⁶, voté l'année qui suit les élections, met en œuvre la vision urbaine de la gauche (Ceccarelli et Vittadini 1978). Il incarne le paradigme urbanistique du « décentrement ». La concentration des fonctions, des activités et de la valeur foncière dans la ville centre est considérée comme un problème. Le plan y remédie en limitant la densification, en étendant les espaces ouverts, en externalisant des équipements et en offrant des conditions d'accès et de service homogènes sur le territoire. Le PRG garantit par ailleurs toute leur place aux industries, quand bien même leurs emprises s'évident.

Cette politique s'explique par le fait que le gouvernement local est alors peu dépendant des ressources fiscales extraites des transformations urbaines, du fait des transferts de l'État central. Cette autonomie lui permet d'imposer un « contexte de négociation dirigiste » aux investisseurs et aux promoteurs. D'autant que la structuration des carrières politiques et administratives par le système des partis limite l'implication des acteurs publics dans de grands projets urbains. Ainsi, les élus et les fonctionnaires « *imposent aux processus d'investissement du capital de produire et de disséminer des bénéfices sociaux relatifs, de façon à mettre en valeur leurs organisations* » (Kantor, Savitch, et Vicari 1997: 355). Dans les années 1980, ce mode de gestion des transformations urbaines se superpose à la volonté de l'exécutif municipal de développer un gouvernement par projet de ces transformations.

En effet, face aux faibles résultats des politiques de décentrement du premier mandat, et à la faveur de la réélection du maire Carlo Tognoli en 1981, les problèmes et les orientations

¹¹⁶ Le PRG est un instrument de planification et d'urbanisme fondé sur un zoning du territoire communal. Il est régi par la loi n° 1150 du 17 août 1942.

urbaines changent. Son adjoint à l'urbanisme défend un urbanisme de projet, par opposition à l'urbanisme réglementaire incarné par le PRG (Bolocan Goldstein 1997). La municipalité annonce vouloir gouverner les dynamiques économiques et urbaines et non les contrôler (Fareri 1990). La désindustrialisation de la ville est dorénavant envisagée comme un problème urbain : 500 ha de sites industriels sont désaffectés. Deux « Documents directeurs » sont le produit de cet engagement municipal sur des enjeux territoriaux spécifiques, à travers un urbanisme stratégique. En 1984, le programme du Passante cherche à coordonner un grand projet de transport en commun avec le développement urbain d'emprises publiques. Il est suivi en 1989 du programme des Aires industrielles désaffectées qui vise lui les terrains des firmes fordistes. Le « *gouvernement par projets* » implique les firmes industrielles, les représentants des intérêts économiques et des institutions de recherche publiques et privées (Dente et al. 1990). Au cours de cette décennie, de nombreux projets sont formulés par des organisations de la société locale, en dehors ou en collaboration avec l'administration locale. Ces dernières se situent entre « *l'association d'entreprise* » et le « *gouvernement privé* » (Crosta, cité par Bolocan Goldstein 1997)¹¹⁷. Toutefois, la tentative de créer une large coalition urbaine d'acteurs publics et privés autour de l'enjeu des transformations urbaines et territoriales n'a pas réussi (Bolocan Goldstein 1997).

Dans la première moitié des années 1990, les différentes affaires de Tagentopoli conduisent à un effondrement du système de régulation par les partis au niveau national et local. Elles occasionnent l'accession du parti d'extrême droite de la Ligue du Nord à la municipalité en 1993. La période est marquée par une « *disparition de la direction* [committenza] *politique de l'urbanisme* ». D'un côté, les opérations privées sont gérées à travers un instrument urbanistique souple. D'un autre côté, le Laboratorio di Progettazione Urbana des idées et des stratégies techniques, élitistes et déconnectées de la sphère administrative et politique (Bolocan Goldstein 1997: 91).

L'élection de Gabriele Albertini de Forza Italia, le parti de Silvio Berlusconi, en 1997 complète le renouvellement du personnel politique et administratif de la commune après les opérations « *Mains propres* » (*Mani Pulite*). Le gouvernement urbain réinvestit alors

¹¹⁷ La Chambre de commerce créé par exemple l'Urban Center, lieu de présentation et de discussion des transformations urbaines projetées ou en cours. Le Politecnico di Milano, l'influent Istituto Regionale della Ricerca della Lombardia et un représentant du secteur du bâtiment et des travaux publics (Assoedilizia) animent un « Forum » sur les questions urbaines. Enfin, l'Associazione Interessi Metropolitani se donne pour objectif d'aider les administrations publiques à concevoir et promouvoir des actions de développement urbain et économique. L'association est créée en 1987 par le recteur de l'université commerciale privée « Bocconi », Luigi Guatri, Mario Monti, alors professeur d'économie politique dans la même université, le banquier Giancarlo Mazzocchi et le président de l'Istituto Regionale della Ricerca della Lombardia, Pier Giuseppe Torrani.

politiquement et techniquement les projets urbains. Cette action se veut comme une des preuves de son efficacité et de la relance de la ville (Fareri 1997). Le « *contexte de négociation dirigiste* » est remis en cause politiquement et idéologiquement par l'adjoint à l'urbanisme¹¹⁸, Maurizio Lupi, futur ministre des Infrastructures¹¹⁹. Ce changement de régime de gouvernement des transformations urbaines a une dimension idéologique et rhétorique marquée, celle du New Public Management. Les dirigeants politiques se veulent en opposition aux « *anciennes pratiques* ». L'efficacité, la simplification, le pragmatisme, l'initiative privée et le partenariat public-privé, la sélectivité ou encore l'évaluation des résultats sont les maîtres mots des documents produits par le nouvel exécutif municipal (Comune di Milano 2001). Au-delà des discours, des instruments et des modalités concrètes de mise en œuvre de ce tournant néomanagérial sont également développés.

Une Direction des projets urbains (la DC10) est créée. La ville est dotée d'un document stratégique sans valeur juridique, le « Documento d'Inquadramento » (Comune di Milano 2001). Publié par le principal quotidien d'affaires italien, *Il sole 24 ore*, il fixe les lieux et les modalités d'interventions. C'est un « *instrument pour favoriser la coopération entre tous les acteurs, publics et privés, et favoriser leur mobilisation pour atteindre des finalités collectives.* » (p.44) La stratégie est construite sur le repérage des transformations en cours et des grandes opportunités foncières qui font apparaître une figure, le « T renversé » dont les deux branches se croisent au niveau de la gare Garibaldi. L'idée générale est qu'il faut soutenir le marché (« immobilier » apprend-on dans le détail des paragraphes) et, pour cela, simplifier les règlements d'urbanisme et les processus de décision. L'outil très souple du Programma Integrato di Intervento est créé en 1999 à cet effet¹²⁰. Afin d'accélérer l'instruction des Programmes proposés par des acteurs privés et de la détourner des canaux administratifs classiques, un « noyau d'expertise » (*nucleo di consulenza*) est mis en place¹²¹. Il est composé par un urbaniste, Luigi Mazza, professeur au Politecnico di Milano, meneur du Laboratorio di Progettazione Urbana et auteur du Documento d'Inquadramento, un professeur d'économie territoriale de l'université

¹¹⁸ Dans les communes italiennes de plus de 15 000 habitants, les adjoints ne sont pas élus, mais nommés par le maire. Ce n'est pas le cas à Bolzano où le Conseil municipal élit les adjoints.

¹¹⁹ Il faut néanmoins compléter ces changements politiques (à la fois au sens de *politics* et de *policies*), par deux autres processus, qui relèvent de l'économie politique urbaine. Premièrement, les grandes firmes industrielles implantées à Milan ont à partir des années 1980, pris conscience de la valeur d'échange de leurs occupations foncières (Fareri 1990). La compagnie Pirelli est le meilleur exemple de cette transformation d'une entreprise productive en *rent-seeker* : son principal site industriel a fait l'objet du plus important projet de redéveloppement urbain milanais entre les années 1980 et 2000 (Bolocan Goldstein 2003). Deuxièmement, les acteurs (Memo 2007) et les capitaux (Gaeta 2007) des marchés foncier et immobilier milanais se sont internationalisés et financiarisés.

¹²⁰ Cet instrument est créé par la loi régionale n°9 du 12 avril 1999. Dès sa création, le Programma Integrato di Intervento devient l'outil privilégié de l'urbanisme opérationnel milanais.

¹²¹ Le « noyau » traite pas moins d'une soixantaine de dossiers entre août 2000 et mars 2002.

commerciale Bocconi et un avocat, président de l'Associazione Interessi Metropolitani. Le tournant managérial pris par le gouvernement municipal s'appuie donc sur des acteurs et des instruments destinés à favoriser la promotion immobilière¹²².

2.3.2. Décentrement, coordination urbanisme-transport et gisements fonciers : les *Scali*, objets de politiques urbaines changeantes

Les urbanistes milanais, entrepreneurs du problème de la présence ferroviaire

Les grands sites ferroviaires milanais ne connaissent pas de transformations urbaines jusqu'aux années 2000, bien que leur présence dans l'espace urbain ait été questionnée dès les années 1970. Le site de Farini ne fait pas exception. Le Plan régulateur général de 1953 ne conteste pas sa fonction ferroviaire. Au contraire, le projet de recul et de développement de la gare Garibaldi conforte Farini dans sa fonction d'avant-gare. C'est également dans l'après-guerre que le tri postal de Piazzale Lugano est édifié. C'est pourtant la baisse d'activité du transport de marchandises qui amène les autorités locales à classer la moitié nord de Farini en espaces verts et de loisirs « *de niveau et d'intérêt urbains* » dans le PRG de 1976.

Cette catégorisation peut être reliée à la politique de décentrement et de réduction des densités, poursuivie à travers le PRG. Elle s'explique également par une demande de la population du quartier¹²³. Cette population est caractérisée par sa politisation et sa mobilisation sur les questions urbaines. Une part importante de celle-ci fait partie de l'électorat communiste. Elle indique aussi aux FS l'impossibilité de valoriser leur foncier. Ce zoning peut donc être interprété, à la fois comme l'inscription dans les règlements urbains de la politique de décentrement, la réponse à une demande locale et la constitution d'une ressource légale par la ville dans les négociations à venir avec l'établissement public¹²⁴. Dans tous les cas, la mise en œuvre de la transformation urbaine et les discussions qui la précèdent ne sont pas envisagées à court terme. Ce classement est d'ailleurs contesté par les FS qui font un recours devant le tribunal administratif régional. L'établissement public obtient gain de cause en 1984¹²⁵, puis à nouveau devant le Conseil d'État en 1991, suite au recours de la ville¹²⁶.

¹²² Ces orientations ont donné lieu à un débat dans le champ italien de l'urbanisme (AA.VV 2003).

¹²³ entretien 27, architecte, agent du service Progetti Strategici de la Direction Sviluppo del Territorio, Ville de Milan, 10 janvier 2013, Milan.

¹²⁴ Ce classement, sur lequel nous ne disposons pas d'explication appuyée sur des archives ou des analyses, constituait un zonage courant des terrains de l'État dans les villes italiennes à cette période que l'on retrouve par exemple pour les sites militaires (Artioli 2014).

¹²⁵ Sentence n°407/1984 du Tribunal administratif régional de Lombardie.

¹²⁶ Sentence n°775/1991 du Conseil d'État.

*Le PRG a un pointillé, une légende, qui dit que c'est une prévision annulée juridiquement parce qu'à ce moment-là, toutes les prévisions urbanistiques sur les terrains propriétés de l'État devaient être convenues avec l'administration centrale, même les ferroviaires. Donc la prévision d'un parc [...] a été contestée par Ferrovie qui l'a fait retirer.*¹²⁷

Entre la publication du PRG et la décision du Conseil d'État, les autorités locales engagent tout de même le gouvernement par projet des terrains ferroviaires, avec le projet de coordination urbanisme-transport du Passante (cf. Encadré 5).

Encadré 5 : Le Passante, l'échec d'un mégaprojet manqué de coordination urbanisme-transport

Le projet ferroviaire régional du Passante est imaginé dans les années 1960 dans le cadre du Piano Intercomunale Milanese¹, c'est-à-dire en suivant le paradigme urbanistique du décentrement, facteur d'intégration entre les différents espaces de l'aire métropolitaine. Dans la première moitié des années 1980, le même projet technique devient un moyen d'augmenter l'accessibilité au centre et un levier pour la reconversion des sites industriels et ferroviaires, situés le long du nouvel axe de transport (Fareri 1988)¹. L'exécutif municipal est l'agent de ce nouveau couplage entre la solution et le problème qu'elle affronte. La *giunta* voit en effet dans le Passante une occasion de mettre en œuvre sa nouvelle politique urbaine constituée autour de projets stratégiques. En témoigne cette délibération du conseil municipal en 1981, selon laquelle le rôle « du projet Passante est d'expérimenter et d'engager concrètement la nouvelle méthodologie d'intervention sur le territoire et pour la gestion urbanistique »¹. Ces intentions se formalisent dans le « Documento Direttore » publié en 1984, qui lie le projet ferroviaire et la reconversion urbaine des emprises mutables situées le long de la diagonale sud-est/nord-ouest (Comune di Milano 1984). Le document n'a qu'une valeur stratégique, mais réoriente radicalement les principes et les priorités du PRG 1980.

En ce qui concerne les terrains ferroviaires, le document se montre d'abord critique concernant les pratiques antérieures de renouvellement urbain des emprises ferroviaires :

Dans les années 1950, dans des situations similaires, on en est arrivé à des solutions qui ne semblent pas acceptables aujourd'hui. C'est le cas des terrains de l'ex-Scalo Sempione [...]. À cette occasion également, il s'agissait de traiter des terrains de propriété publique (FS et en partie de la Commune) qui, une fois soustraits à leur affectation ferroviaire, ont été offerts au marché privé [...]. De cette manière, la possibilité a été perdue de doter d'équipements publics adéquats une vaste partie de la ville, mais aussi de réaliser des implantations d'intérêt collectif sur les terrains qui étaient à la disposition de la force publique. (Comune di Milano 1984: 52)

Le document identifie ensuite les emprises ferroviaires comme un enjeu de renouvellement urbain important à venir « fonction de l'avancement d'ici la fin de la décennie du processus de modernisation et de décentrement du système des avant-gares » (Comune di Milano 1984: 52).

Les terrains ferroviaires constituent une part importante du foncier identifié autour des gares. Sur les 320 ha du « contexte territorial » (*ambito territoriale*) du Passante, 86 % des surfaces sont publiques (dont 67 % à la ville et 33 % à l'État et à ses opérateurs). Les propriétés des FS sont majoritaires dans deux des quatre sites de projet (Garibaldi-Repubblica-Varesine et Cadorna-Vittoria).

Dans ce document, le principe d'une substitution du site de Farini par un grand espace vert prévu par le PRG n'est pas directement remis en cause. Toutefois, celui-ci doit être mieux évalué, dans une logique de « couture » entre « l'urbanisation périphérique » (*insediamenti esterni*) et le centre-ville. Sur les 28 ha identifiés comme mutables, des fonctions résidentielles et d'équipements publics sont envisagées. Les prévisions restent cependant floues. Ainsi dans la carte qui définit les « orientations des interventions » (*indirizzi per gli interventi*) ces terrains sont identifiés comme une « aire de redéfinition possible » tenant compte des « surfaces significatives d'espaces verts prévues dans le PRG » (p.63-64).

¹²⁷ entretien 27, *ibid.*

Dans le prolongement du document, des « projets d'aires » (*progetti d'area*) rédigés par la municipalité, puis des documents d'encadrement (*documenti d'inquadramento*), spécifient les caractéristiques et les modalités de mise en œuvre des transformations de chacun des sites. Un urbaniste avisé considère alors que, malgré un certain flou concernant la consistance de ces projets, « le processus de valorisation foncière et immobilière des terrains autour des gares [...] semble devenir un problème central » pour la municipalité (Tosi 1986 : 107). Bref, le Passante est la grande affaire urbanistique de la période, et celle-ci implique les terrains ferroviaires subsumés dans la catégorie des terrains en friche permettant de mettre en œuvre la stratégie de coordination urbanisme-transport.

La Ville de Milan produit donc des énoncés et des projets informés sur la reconversion des terrains publics désaffectés, en lien avec un projet de transport métropolitain. Cette production est très soutenue par le milieu de l'urbanisme. Ce milieu contribue activement au débat, à la formulation du problème des emprises désaffectées et du transport métropolitain et à l'inflation des attentes sur le sujet. Les urbanistes disposent alors d'une forte légitimité du fait de leur contribution à l'émergence de la question urbaine en Italie, dans les années 1960 et 1970. Le Passante apparaît comme un produit de cette « culture urbanistique » (Vicari et Molotch 1990 : 621). Un urbaniste se souvient qu'« à Milan, à cette période, il y avait un débat frénétique sur ces questions [...] on participait à toutes les tables rondes, aux conférences, etc. »¹²⁸ Des rencontres, des colloques et des publications sont organisés sur le Passante dans les années 1980 (Vittadini 1984; Belgiojoso et Marescotti 1986). Aux côtés des entités néocorporatistes qui émergent sur la scène milanaise, il faut donc compter ce groupe professionnel influent. Ses membres peuvent avoir des attaches universitaires, libérales, artisanes ou administratives ; les déplacements et la multipositionnalité étant la règle dans ce milieu en Italie (Gabellini 1988).

Les urbanistes contribuent de fait à la mise en cause de la présence ferroviaire sur le territoire. À titre d'exemple, la grande revue d'urbanisme italienne *Urbanistica* ouvre ses colonnes à Guglielmo Zambrini (1985), selon qui, la localisation de gares de marchandises dans les zones denses de Milan est un « problème », qu'elle est « insoutenable ». Les arguments fonctionnels (baisse du trafic de marchandises, déplacement des générateurs de trafic en dehors des villes) justifient la délocalisation de ces fonctions. De plus, en se référant au cas de Porta Nuova à Turin, il dénonce le fait que les FS même lorsqu'elles créent de nouvelles implantations en périphérie ne quittent pas pour autant celles centrales. Il s'étonne qu'

à cette hostilité des entreprises ferroviaires à décentrer et à séparer [leurs fonctions ferroviaires] s'ajoute, ces derniers temps, un extraordinaire respect pour les implantations ferroviaires de la part des

¹²⁸ entretien 38, adjoint à la mobilité de la Ville de Milan (1998-2006), professeur associé d'urbanisme au Politecnico di Milano, 18 février 2013, Milan.

administrations locales, y compris dans les phases d'élaboration des plans régulateurs généraux et de leurs variantes. (p.7)

Sans en faire un acteur unique, ce groupe professionnel apparaît comme un contributeur de premier plan à la problématisation et à la formulation de réponses à la présence ferroviaire dans la ville dans le contexte milanais.

Les réponses inappropriées de l'opérateur aux demandes locales

Malgré les efforts cumulés de la commune et des acteurs de l'urbanisme de Milan, les enjeux fonciers sont peu présents aux yeux des FS, dans les années 1980. Cette déclaration, lors d'une conférence sur le Passante, du directeur d'une « unité spéciale », dédiée aux relations avec les collectivités au niveau national, est révélatrice du couplage délicat entre les enjeux fonciers et de transport pour les FS :

dans les villes moyennes et grandes, nous disposons de grands espaces. [...] les Ferrovie Italiane ont le mérite de ne pas avoir joué la carte de la rente et de la spéculation. Dans un contexte de contrôle public, gouverné par les collectivités locales, ces terrains peuvent être partiellement utilisés pour d'autres buts, en rationalisant nos installations, en occupant moins de place dans quelques endroits, en déplaçant les services de marchandises. [...] Si j'osais, je pense que les FS et les collectivités locales pourraient par exemple utiliser, avec mesure, l'instrument de la rente, pour investir dans les opérations de renouvellement ferroviaire et urbain. Nous ne sommes pas intéressés par la rente, mais par notre renouvellement. (Rizzotti 1984 : 61-62)

De fait les FS, étroitement contrôlées par le ministère des Infrastructures, n'ont pas d'activités immobilières structurées et autonomisées avant la fin des années 1980 (cf. chapitre 4). Les demandes foncières exprimées par la municipalité ne sont pas audibles par l'établissement, d'autant que, parce qu'elles sont considérées comme publiques, la municipalité envisage des programmes peu ou pas rémunérateurs, à leur place. L' enrôlement de FS dans la stratégie de renouvellement urbain des emprises publiques coordonnée avec le Passante, ne s'est pas produit.

Cet échec est redoublé par la distance des promoteurs. Selon le vice-président de la section lombarde de l'Institut national d'architecture, les volumes constructibles prévus dans le Documento Direttore sont largement supérieurs aux « besoins » des investisseurs et des promoteurs immobiliers (Beltrami Gadola 1986). Afin de tester la thèse des coalitions de croissance dans le contexte européen, les sociologues Vicari et Molotch (1990) ont analysé le projet du Passante, du point de vue des acteurs immobiliers. Ils ont démontré que ces derniers, « en plus de leur manque de connaissance sur la configuration du projet et le manque d'enthousiasme à jouer un rôle dans la définition de son tracé, ils n'ont pas non plus effectué de changement dans leurs propres politiques d'investissement lié au projet » (p.611). Davantage qu'une absence de « besoin » ou qu'un

« désintéressé », les auteurs expliquent cette passivité des élites économiques par le contrôle public des décisions d'urbanisme. C'est par le système des partis et non à travers les projets que s'opèrent les médiations et les échanges de ressources entre les acteurs immobiliers et politiques. Que ce soit du côté du propriétaire des terrains, ou de celui des acteurs immobiliers, la commune peine donc à constituer un intérêt partagé, encore plus une coalition, autour de l'enjeu de la coordination urbanisme-transport.

Bien que, à travers le Passante, les terrains des FS aient été au centre des débats urbanistiques milanais pendant une vingtaine d'années, leur renouvellement urbain ne s'est pas concrétisé. L'ouverture du Passante entre la fin des années 1990 et le début des années 2000 ne s'accompagne pas de la reconversion urbaine des aires de projet attenantes aux gares. Seule la zone du Portello Fiera (sans lien direct avec le Passante) a été reconvertie au milieu des années 2000 (Boatti 2007). Les processus de projet envisagés conjointement dans les années 1980 suivent finalement des trajectoires autonomes. Seuls deux sites ont connu des processus de développement urbain, depuis le milieu des années 2000, Porta Vittoria et les Varesine. D'une façon tout à fait différente du Passante, ce dernier montre les mêmes difficultés de la municipalité à gouverner la reconversion des terrains de l'opérateur ferroviaire (cf. Encadré 6).

Encadré 6 : L'imbroglio politico-judiciaire des Varesine, ou les difficultés à gouverner la reconversion urbaine des emprises ferroviaires

Le site des Varesine a été l'objet de l'une des « affaires » qu'a connu Milan à la fin des années 1980. Elle nous renseigne sur les modes de gouvernement de l'immobilier des FS à cette période. La Ville a les plus grandes difficultés à gouverner la transformation de terrains ferroviaires, pourtant jugés stratégiques. Elle n'est pas aidée par l'État central comme à Paris.

L'activité ferroviaire des Varesine est faible dès la première moitié du 20^e siècle suite à la création du Sempione puis de Farini. Elles font déjà l'objet d'une reprogrammation dès le Plan régulateur général de 1934. Un concours d'urbanisme est lancé en 1948 pour concevoir un centre directionnel à cet endroit. Le Plan régulateur général d'après-guerre entérine la transformation de ces terrains. Il est suivi d'un Plan particulier (*Piano particolareggiato*) en 1955 pour définir le plan-masse de ce quartier (*Urbanistica* 1956). Mais « *après de longs et difficiles pourparlers avec les Ferrovie* », les résultats obtenus « *excluent la possibilité de reculer les implantations ferroviaires et la nouvelle gare à l'ouest de la voie Farini, conditionnant ainsi définitivement les possibilités de réorganisation de la voirie urbaine.* » (Marabelli 1992 : 16). Une convention est signée en 1958 entre la commune et les FS afin de convertir les terrains. Elle permet la construction du Palazzo dell'Urbanistica pour les services de l'urbanisme de la ville et de la gare de Porta Garibaldi dans les années 1960.

Les terrains des Varesine restent cependant en attente de leur urbanisation. Les FS en ont gardé la propriété « *avec comme but annoncé de la céder afin de récupérer les coûts avancés pour le déplacement de la gare* »¹²⁹. Mais le projet de centre directionnel est fortement contesté localement, dans les années 1960 et 1970, par les habitants des quartiers ouvriers d'Isola et de Garibaldi qui sont soutenus par le parti communiste, en opposition à la mairie démocrate-chrétienne (Anselmi 2013). Par conséquent, dans les années 1960, les volumes constructibles sont réduits et la programmation du

¹²⁹ Selon la sentence n° 2647/2003 du Conseil d'État.

site est revue dans le cadre d'une variante au plan régulateur. En 1976, le nouveau PRG accentue la réorientation de la programmation du site. Celle-ci est limitée à l'édification de bâtiments tertiaires pour les FS et la Région, le reste étant destiné à des équipements publics et des espaces verts.

En même temps que les FS obtiennent que ce classement soit annulé par le tribunal administratif, les terrains sont insérés dans le projet stratégique du Passante en 1984. Cette démarche tourne court, car l'année suivante, le ministre des Transports, Claudio Signorile, signe un contrat de cession des terrains et des droits à construire à la société Codemi pour une valeur de 18,6 M€, « bien loin de sa valeur de marché » (Barbacetto et Veltri 1991 : 134). L'architecte Bruno De Mico, qui gère la société, obtient que ce montant soit converti en 289 logements pour cheminots, dans une zone excentrée de la ville (*Corriere della Sera* 1994). Il propose parallèlement la construction de deux gratte-ciels sur les Varesine.

En 1988, De Mico devient le principal protagoniste du scandale des Prisons dorées (*Carverì d'Oro*), l'une des premières affaires de Tangentopoli, qui implique également le bras droit (*portaborse*) de Claudio Signorile¹³⁰. La Codemi construit en même temps au-dessus de la gare de Garibaldi des tours jumelles qui seront au cœur du scandale de la « gauche ferroviaire » de l'équipe de Signorile (cf. Encadré 8). Le successeur de Signorile décide de révoquer l'accord conclu avec la Codemi. Une succession de jugements du tribunal administratif, du Conseil d'État, de la Cour de cassation et du tribunal civil conduisent ce dernier à reconnaître l'accord passé en 1985 entre le ministre et la Codemi¹³¹. En octobre 1991, la municipalité publie de son côté une Variante au Plan régulateur pour l'ensemble de l'aire Garibaldi-Repubblica, afin de l'adapter au projet lauréat d'un concours organisé et financé par l'Associazione Interessi Metropolitani. La Variante est rejetée l'année suivante, annulation confirmée par le Conseil d'État.

L'exécutif municipal nommé en 1997 accepte la proposition de la Fondation Trussardi¹³² d'édifier une « ville de la mode » sur les Varesine. Une fondation rassemble à cet effet les collectivités municipale, provinciale et régionale, ainsi que des fondations privées et l'établissement public de la foire de Milan. De Mico ignore cette initiative et présente son propre projet dans le *Corriere della Sera* en 1999. Il revendique sa légitimité à la suite de l'avis du commissaire préfectoral qui s'est substitué à la commune dans l'attribution du permis d'aménager (Cremonesi 1999)¹³³. L'adjoint à l'urbanisme engage alors un nouveau recours contre l'instruction du commissaire (Soglio 2001). En 2001, le Conseil d'État casse la décision du commissaire¹³⁴ et donne trois cents jours aux deux parties pour s'accorder¹³⁵.

S'ensuit un nouveau bras de fer entre la municipalité et De Mico. Profitant de la décision de la haute juridiction, la première promulgue une variante au PRG en novembre de la même année qui prévoit 51 000 m² de plancher pour des programmes privés et 20 000 supplémentaires pour des programmes publics. De Mico en demande 91 000. Du fait de l'absence d'accord entre les deux parties dans les temps impartis, le Conseil d'État tente un compromis en 2004 en autorisant la construction de 82 000 m². Cette décision se base sur la prévision du PRG de 1953 et du plan particulier de 1956¹³⁶ qui confèrent à cet espace une vocation de centre directionnel (Soglio 2004). En dépit de son tournant managérial, la municipalité de Milan ne parvient pas à gouverner le développement du site qu'elle considère le plus stratégique dans son Documento

¹³⁰ Claudio Signorile sera directement impliqué la même année dans le scandale des Draps d'Or (*Lenzuole d'Oro*), dont il sera finalement acquitté (Flavio 1996). De Mico révèle que les pots-de-vin concernent d'autres équipements et travaux publics, dont la construction d'ouvrages ferroviaires. Le président des FS, Ludovico Ligato est inculpé, mais il est assassiné, comme trois autres personnes impliquées (Arachi 1994).

¹³¹ Le tribunal demande toutefois la restitution de 3,6 M€ aux FS du fait du non respect du contrat. Seuls 240 logements ont été construits sous la forme d'un immeuble à l'architecture carcérale situé dans le quartier Dergano. Cent d'entre eux sont mis sous séquestre en 1990 suite aux affaires dans lesquelles la Codemi est impliquée (*Corriere della Sera* 1994).

¹³² La fondation promeut des événements culturels et des manifestations d'art contemporain liés à la marque de luxe du même nom.

¹³³ Décision n°1867/1998 du Conseil d'État.

¹³⁴ La *concessione edilizia* était une autorisation administrative d'aménagement délivrée par la commune. Elle est fusionnée avec le permis de construire depuis 2011.

¹³⁵ Sentence n°1999/2001 du Conseil d'État.

¹³⁶ Sentence n° 2800/2004 du Conseil d'État.

d'Inquadramento.

Ce cas « extrême », véritable saga juridico-politique, révèle une modalité de transformation des terrains ferroviaires. On saisit d'abord la difficulté de la commune, malgré l'appui d'instances de la gouvernance urbaine (Associazione Interessi Metropolitani, Fondazione Trussardi), à décider de l'affectation des terrains. Par opposition à Paris, l'État n'apparaît comme un acteur impliqué dans la mutation des terrains de son opérateur, qu'en se substituant au pouvoir local à travers ses experts urbanistiques et judiciaires. Enfin, nous décelons le rôle saillant des grands promoteurs immobiliers de la place milanaise, notamment grâce à leur maîtrise du foncier.

À la fin des années 1980, l'attention de la municipalité s'est détournée des emprises publiques liées au Passante au profit des sites industriels en cours de désaffectation. Cette réorientation prend la forme d'un « Documento Direttore delle Aree Industriali Dismesse » en 1989 (Barazzetta 2001). Il vise cent-soixante-quatre emprises et 461 ha dont les sites emblématiques de Pirelli-Bicocca, Montedison et Bovisa. La transformation de ces emprises occupera l'essentiel de l'agenda urbanistique et immobilier des années 1990 et 2000.

Le document « *Le decisioni prese* » (« Les décisions prises »), publié par la commune de Milan en 1990 pour faire le point sur les projets et les transformations en cours sur le territoire, confirme la sortie des sites ferroviaires de l'agenda milanais. La partie nord de Farini est insérée dans les « *zone di trasformazione urbanistica che implicano il transfert o l'arresto delle attività installate* » (Comune di Milano 1990: 53). Ces mêmes études classent aussi ces terrains dans le « *sistema degli spazi verdi* », mais parmi les projets détaillés de parcs ne figure pas le Scalo Farini. Après l'élection de Marco Formentini (Ligue du Nord) comme maire, les sites ferroviaires de Farini et de la Porta Romana sont inclus dans des « environnements de transformation urbaine ». Il n'y a cependant pas de formulation concrète de projets sur des terrains ferroviaires, à l'exception de « Nove parchi per Milano », qui fait partie des initiatives autonomes du *Laboratorio* de Luigi Mazza (Comune di Milano 1995). Les parcs s'appuient sur les sites ferroviaires de Cadorna, Porta Romana, San Cristoforo, Porta Vittoria et Bovisa. Ce projet ne se concrétise pas. Il contraste même radicalement avec la proposition que les FS formulent en parallèle, sur leurs propriétés milanaises.

La valorisation foncière et immobilière n'est pas une question pour les FS jusqu'à la fin des années 1980, mais cette situation change brusquement au début des années 1990 avec la création d'une filiale dédiée à ces activités, Metropolis (cf. chapitre 4). La nouvelle société commande à l'architecte Leonardo Benevolo, « *choisi pour rencontrer l'intérêt* » du maire de

l'époque¹³⁷, la rédaction d'un MasterPlan per la riqualificazione delle aree ferroviarie dismesse (cf. Figure 15). Ce projet n'est pas isolé, il s'inscrit dans une série de démarchages de Metropolis auprès des collectivités locales italiennes. C'est par contre l'un des plus gros programmes. La filiale Immobiliare Lombardia est créée spécialement, avec à sa tête un dirigeant de Pirelli proche du maire, Giampaolo Masera. Le Masterplan porte sur les huit principaux sites ferroviaires de la ville et plus de 100 ha sont identifiés comme mutables par FS. C'est la première fois que leur transformation est envisagée conjointement et isolément. C'est sous cette forme qu'ils sont négociés depuis. Le document est volontairement vague sur son contenu volumétrique et programmatique afin de laisser ouverte la tractation avec les autorités municipales (Savino 2003 : 166). Dans ce schéma, Farini présente le plus gros potentiel de développement immobilier. Le contraste entre ce projet de développement urbain intensif et l'espace vert planifié par la mairie depuis les années 1970 montre l'écart qui sépare les intentions du gouvernement local et de l'opérateur de l'État au milieu des années 1990. La contre-proposition de la municipalité, aux « *coefficienti* [de constructibilité] *excessivamente bas* » et aux « *obligations* » (*impegno*) trop nombreuses, n'a pas intéressé les FS¹³⁸. Mais en réalité le sujet ne fait pas partie de l'agenda politique et technique de la Ville à cette période. Selon un agent historique de la Direction de l'urbanisme, « *il n'y avait aucun service qui s'en occupait* »¹³⁹.

Figure 15 : Le quartier dense proposé par Metropolis pour le Scalo Farini (1994)



Source : Studio Architetti Benevolo, 1994.

¹³⁷ entretien 75, Responsabile valorizzazione patrimonio FS area nord-ovest, Metropolis (1995-2001), 23 janvier 2013, Milan.

¹³⁸ idem.

¹³⁹ entretien 27, ibid.

Le document produit à l'issue du premier mandat d'Albertini signe le retour des *Scali* dans l'agenda municipal. Le « Documento d'Inquadramento delle Politiche Urbanistiche Comunali » de 2001 problématise la présence ferroviaire, à la fois en dénonçant les « *problemi notoi derivanti dalla presenza encombrante delle implantazioni all'interno del tessuto urbano* » et les opportunités foncières que son déménagement représente. Ainsi,

la dimensione dei siti eux-mêmes, leur localisation dans des zones centrales et péri-centrales, et l'unité des propriétés devraient permettre de compléter et de reconnecter des parties entières de ville et la création de terrains publics restitués à la ville. (Comune di Milano 2001: 100)

De plus, un nouveau couplage urbanisme-transport est proposé dans le document. Il s'agit de développer un nouveau service de transport « *de type urbain* » en créant de nouvelles gares sur le tronçon sud de la ceinture ferroviaire. Le but est de connecter des centralités existantes, « *avec la possibilité d'orienter un développement urbanistique vers cette partie de la ville* » (p.108). Au passage des années 2000, la reconversion des grands sites ferroviaires est ainsi (i) désignée comme un enjeu important de la stratégie urbaine entrepreneuriale de la ville ; (ii) couplée avec le projet de développement d'un service ferroviaire métropolitain sur la ceinture ferroviaire ; (iii) envisagée comme une source de profit par les FS, suite au Masterplan de Metropolis. C'est dans ce contexte renouvelé que la municipalité et l'établissement renoueront un dialogue après deux décennies de relations déçues.

Figure 16 : Le périmètre inchangé du site de Farini après trois décennies de projets de reconversion



Source : Stefano Topuntoli (Protasoni 2009).

2.4. Une mise en cause continue de l'Areale de Bolzano restée sans effets

Dans le premier chapitre, nous avons vu que l'Areale de Bolzano a été employé par le régime fasciste pour conduire une politique d'italianisation de la ville. Dans l'après-guerre, la position et les fonctions de cet espace sont régulièrement contestées à travers une série de projets d'aménagement. Leur formulation et les relais institutionnels qu'ils trouvent sont indissociables de la singulière situation politico-territoriale du Haut-Adige acquise après la Seconde Guerre mondiale. C'est pourquoi un éclairage sur cette situation et les spécificités du mode de gouvernement urbain de ce territoire qui en résultent, est un préalable nécessaire à l'étude de la mise en cause de l'Areale de Bolzano.

2.4.1. Le Haut Adige : entre modèle de planification et tensions intergouvernementales

Après les « 600 jours » de gouvernement du Haut-Adige par les nazis entre septembre 1943 et mai 1945, ce territoire, revendiqué par l'Autriche, revient à l'État italien après-guerre. Dès 1948, il fait cependant l'objet d'un statut particulier, avec la création de la région autonome du Trentin-Haut-Adige¹⁴⁰ à laquelle sont conférées des compétences législatives, administratives et financières. La communauté de langue allemande considère que l'insertion du Haut-Adige dans cette Région ne garantit pas son autonomie, d'autant que les Italiens y deviennent, au total, majoritaires.

Ce sentiment se radicalise dans les années 1950 et 1960. En effet, le *Südtiroler Volkspartei* (parti populaire sud-tyrolien), initialement créé par des résistants au nazisme de langue allemande, se 'droitise' autour de revendications ethniques et autonomistes. Parallèlement, des actions terroristes visent des symboles, des institutions et des infrastructures de l'État italien. L'ONU convoque par conséquent les gouvernements italien et autrichien en octobre 1960 afin de régler les différends. Une « Commission des 19 » est mise en place en 1961 pour définir le statut de la Province. Dix ans plus tard, la Province obtient et renforce les compétences exercées par la Région. S'ensuit une longue procédure administrative qui ne se conclut qu'en 1992. Cette période est ponctuée d'actions terroristes, désormais réparties entre le mouvement sécessionniste d'extrême droite et des cellules nationalistes néofascistes italiennes, opposées à l'autonomie de la Province. Au terme de ce

¹⁴⁰ Ce statut fait suite à la signature de l'accord De Gasperi-Gruber entre l'Italie et l'Autriche le 5 septembre 1946. Il garantit la protection de la langue et de la population allemande. Il est inscrit dans la nouvelle constitution italienne de janvier 1948 (article 116).

processus, la Région existe encore administrativement, mais elle est vidée de ses compétences¹⁴¹. La Province de Bolzano possède une autonomie législative dans de nombreux domaines, dont celui de l'urbanisme, et financière (90 % des revenus fiscaux restent dans le territoire). La Province est gouvernée par le Südtiroler Volkspartei depuis 1972. Le parti détient la majorité absolue jusqu'en 2013.

Dans ce contexte, la présence matérielle de l'État, renforcée pendant la période fasciste, a été mise en cause. Nous avons mentionné les attentats qui visent notamment des casernes et les réseaux électriques et ferroviaires. Un projet de loi rédigé en 1977 à l'initiative du Südtiroler Volkspartei et de partis de centre gauche italiens propose de démolir les édifices fascistes de la ville. Ce texte n'aura pas de suite, mais certains édifices fascistes, comme le « monument à la victoire », continuent aujourd'hui de provoquer de vives polémiques¹⁴². En outre, la construction de logements sociaux par l'État dans la partie italienne de la ville est contestée puis interrompue dans les années 1950 et 1960, car considérée comme le prolongement de la politique de peuplement de la période fasciste¹⁴³.

Le décret qui fixe le statut d'autonomie en 1972 prévoit d'importants transferts de propriété de l'État à la Province, notamment les logements sociaux et les lignes de chemin de fer régionales¹⁴⁴. De plus, lorsque les terrains de l'État sont désaffectés, la Province en revendique la possession. Ainsi, lors d'une conférence sur la domanialité militaire à Rome, l'un des fondateurs du Südtiroler Volkspartei demande que les biens qui ne sont « *plus utilisés, ni objectivement susceptibles de l'être à nouveau pour la défense nationale* » soient attribués à la collectivité territoriale (Benedikter 1981 : 18). Il justifie cette doléance par « *l'exigence de pouvoir disposer de ces biens pour des ouvrages et des équipements publics, mais aussi pour de nouveaux développements résidentiels ou productifs [qui] s'est faite toujours plus prégnante depuis l'après-guerre et ne peut plus être repoussée* » (p.18). Il demande aussi la démolition des bunkers qui « *défigurent* » le paysage. Dans la même allocution, cette « *exigence* » est liée au problème de l'étalement urbain (*consumo del suolo*). Pour le

¹⁴¹ La Région est le regroupement formel des deux Provinces autonomes. Sa présidence est assurée alternativement par les présidents de chaque province au cours de la législature. La Région n'entretient pas de rapports directs avec l'État qui possède un Préfet pour chaque Province.

¹⁴² Le monument à la victoire a été édifié entre 1926 et 1928. Il est inséré dans l'extension urbaine du plan régulateur général élaboré par le même architecte. Le Südtiroler Volkspartei et des partis de gauche demandent sa destruction dans les années 1970. Après la décision de la municipalité de renommer la place en 2001, un référendum local décide de la restitution de l'appellation établie sous le fascisme.

¹⁴³ La manifestation de Castel Firmiano menée par le Südtiroler Volkspartei en 1957, la plus importante dans l'histoire du processus d'autonomisation du Haut-Adige, avait pour motif le projet de réalisation d'un complexe d'habitat social par l'organisme national de l'INA-Casa.

¹⁴⁴ Les articles 66 à 68 du décret présidentiel n°670 du 31 août 1972 prévoient que les routes, autoroutes, voies ferrées et aqueducs d'intérêt régional, les forêts domaniales et les bâtiments administratifs soient transférés à l'autorité provinciale. Les biens du domaine militaire et les espaces qui soutiennent un service de caractère national, comme les grandes lignes ferroviaires, sont exclus de ce transfert.

parti autonomiste, les terrains militaires désaffectés sont un lieu d'urbanisation préférable au sol agricole.

La lutte contre l'étalement urbain, au motif de la défense des terres agricoles, est l'un des principes fondamentaux du « modèle sud-tyrolien ». Ce modèle se présente à la fois comme une explication et un cadre pour le fonctionnement de ce territoire¹⁴⁵. Il est suffisamment lâche et consensuel pour être mobilisé par des acteurs territoriaux socialement, économiquement et politiquement divers. La défense de l'environnement et du paysage côtoie des revendications de nature identitaire. Les tentatives de le caractériser « scientifiquement » mêlent des facteurs géomorphologiques, économiques et culturels pour révéler une « *symbiose environnementale entre un peuple et son territoire* » (Pasquali et al. 2002 : 15)¹⁴⁶. Sans s'étendre sur la réalité ou les fondements idéologiques du modèle, soulignons qu'il se traduit dans certaines règles et pratiques du gouvernement de la planification et des transformations du territoire. Le modèle désigne et protège avant tout la dimension rurale du territoire. La ruralité est conçue à la fois comme une ressource pour l'économie touristique et une condition pour le maintien de la spécificité culturelle et ethnique de la société locale (Diamantini 1998). Elle se traduit par exemple par le soutien à l'agriculture traditionnelle, la lutte contre l'urbanisation des terres agricoles et la protection des villages de montagne¹⁴⁷. Cette idéologie ruraliste se répercute dans la planification de Bolzano qui apparaît comme une « *ville comprimée* ». De fait, sa croissance a été inférieure à celle du reste de la Province depuis 1971, du fait d'un contrôle strict de son expansion par les autorités provinciales (Zanon 2013 : 20).

Outre la protection des terrains agricoles et la limite de l'urbanisation, le mode de gouvernement des développements urbains de la Province, se caractérise également par la proportion élevée de logements sociaux dans les opérations. Ces proportions ont augmenté depuis une loi provinciale de 1972, pour atteindre aujourd'hui entre 55 et 60 % des logements selon la taille des opérations. 70 000 logements sociaux ou aidés (*agevolati*) ont ainsi été créés dans les 1500 zones d'aménagement de la Province. Plus largement, les « standards urbanistiques » consacrent la moitié des surfaces des développements urbains à des

¹⁴⁵ La formulation et la promotion de ce modèle sont portées par l'Academia Europea di Bolzano (EURAC), organisme de recherche parapublic financé par la Province.

¹⁴⁶ Le modèle est également construit en comparaison des « modèles » de la Vénétie (Cacciari 1975) ou de la troisième Italie (Bagnasco 1977) élaborés précédemment.

¹⁴⁷ Les documents de planification produits par la Province, du Programma di Sviluppo per il Triennio 1980-82 au Piano Provinciale di Sviluppo e di Coordinamento Territoriale, actuellement en vigueur, institutionnalisent ces principes. Ce dernier pose parmi ses principes que la « *carence de terrains et la sauvegarde de l'environnement continueront de rester, par la force des choses, les réalités de fond sur lesquelles devront se ranger chaque décision économique et politique en Haut-Adige* » (Lerop, 2005 : 22).

équipements et des espaces publics, privilégient les programmes de logements tout en limitant les densités ($3,5 \text{ m}^3/\text{m}^2$ dans les zones d'urbanisation)¹⁴⁸. Les opérations d'urbanisme sont déléguées à des opérateurs privés, mais l'action publique trouve de puissants relais dans les entreprises d'infrastructure et de services urbains et les organismes de logements sociaux contrôlés par la Province et les villes¹⁴⁹.

Ce système se complique dans la capitale provinciale, notamment sur la question du gouvernement urbain. Bolzano est peuplée aux trois quarts par des habitants de langue italienne depuis la politique de peuplement fasciste. Si une part est liée à la droite nationaliste, une alliance historique entre le Südtiroler Volkspartei et les démocrates chrétiens a gouverné la ville, de l'après-guerre jusqu'au début des années 1990. Cette alliance se prolonge depuis avec le parti de centre gauche¹⁵⁰. Malgré cette alliance, les rapports entre la Province et la Ville sont historiquement conflictuels et dominés par la première. En effet,

La province autonome est gouvernée principalement par des représentants de la périphérie [rurale] avec par conséquent des conflits (parfois féroces) entre les administrations municipale et provinciale, cette dernière étant le vrai lieu du pouvoir, dans la mesure où elle décide des lois, contrôle les flux financiers, approuve les plans locaux [d'urbanisme], etc. (Zanon 2013 : 28)

En outre, la Province et la Ville de Bolzano diffèrent par les modes de gouvernement. À l'échelon provincial, les décisions stratégiques et d'allocation de ressources sont prises par l'exécutif, sinon par son président « *qui (de facto) contrôle également de nombreuses agences et entreprises via les dirigeants qui siègent à leur conseil d'administration* » (Zanon 2013 : 33). À l'échelon communal, les choix sont faits par le conseil municipal, par un jeu complexe d'alliances entre partis. Cette différence accentue l'opposition des deux institutions. La municipalité reproche à la Province son dirigisme et son ingérence dans les affaires urbaines, la Province quant à elle juge la municipalité incapable de prendre des décisions du fait de son système partisan.

Cette conflictualité s'exprime particulièrement dans le champ de l'aménagement urbain. Dans ce domaine, la Province prédéfinit les opérations en amont à travers un cadre réglementaire strict (standards, densités, périmètres, etc.). Elle les contrôle également en aval,

¹⁴⁸ À Bolzano, la loi provinciale prévoit par habitant : $5,5 \text{ m}^2$ pour les écoles, 3 m^2 pour les activités d'intérêt général, autant pour les jeux d'enfants et les parkings, $2,5 \text{ m}^2$ pour les espaces verts et $3,5 \text{ m}^2$ pour les équipements sportifs (Provincia Autonoma di Bolzano 1995: 160).

¹⁴⁹ La Ville de Bolzano contrôle ainsi les entreprises de services urbains dans le domaine des déchets et dans les services sociaux. Elle a des parts dans la compagnie énergétique provinciale, dans l'entreprise de transport public, dans le marché de gros et dans le parc des expositions de la ville. Elle détient des parts de l'autoroute du Brenner, tout comme la Province (Zanon 2013: 31). Cette dernière possède la compagnie de trains régionaux, ainsi que des parts dans la compagnie en charge de la réalisation du tunnel du Brenner.

¹⁵⁰ Suite à l'effondrement de la Démocratie Chrétienne après l'affaire de Tangentopoli, le parti s'est fragmenté en plusieurs entités. Les forces politiques de centre-gauche ont changé à plusieurs reprises de nom. Aujourd'hui, le parti dominant est le Partito Democratico qui rassemble l'essentiel des partis antérieurs.

à travers des procédures d'autorisation. Nous verrons combien cette structure politique influe sur le leadership, les ressources et les choix du réaménagement de l'Areale. Retenons que, au-delà de ce conflit structurel, la ville comme la province se signalent par leur prospérité, même comparées aux riches villes de la vallée de l'Isarco (Vérone et Trente)¹⁵¹.

2.4.2. Le blocage du déménagement ferroviaire par le système institutionnel

Une stratification de projets depuis les années 1920

La présence de l'Areale est contestée dès l'entre-deux-guerres par les autorités municipales et des urbanistes. La position des fonctions qu'il accueille est jugée inadéquate. De plus, il constitue une barrière infrastructurelle et occupe une précieuse surface à proximité du centre-ville (cf. chapitre 1). Ces critiques restent présentes dans la seconde moitié du 20^e siècle et s'intensifient à partir des années 1980. En 1948, l'architecte local Willy Weyhenmeyer propose, à la demande de la municipalité, un plan. Il propose de déplacer et de réorganiser la gare sur l'autre rive du fleuve, et de lotir l'emprise existante. Le Plan régulateur de 1962, rédigé par Luigi Piccinato, relance l'idée du déplacement des fonctions annexes de la gare dans la commune périphérique de Bronzolo. Il prévoit aussi le redressement du faisceau le long du fleuve pour réaliser des équipements touristiques et un parc sur l'emprise libérée. Cette réorganisation part du principe que « *les installations actuelles d'un côté souffrent de congestion, de l'autre soutirent des espaces dont le développement urbain serait nécessaire* » (Piccinato, cité par Morello et Zannin 1996 : 18). Cette solution n'est toutefois pas intégrée dans la version définitive du PRG.

L'émergence du projet de la nouvelle ligne et du tunnel du Brenner, dans les années 1970¹⁵², conforte l'idée d'un déplacement des activités ferroviaires de l'Areale liées au fonctionnement de cet axe. En 1975, dans le cadre d'une étude sur le trafic et le transport public commandée par la municipalité, un groupe d'ingénieurs et d'urbanistes¹⁵³ propose un

¹⁵¹ De puissants mécanismes de redistribution portent les dépenses cumulées de la municipalité et de la Province à 13 782 € par habitant et par an qui peuvent être comparés aux 7 045 € reçus par un véronais (Zanon 2013: 31, chiffres pour l'année 2011).

¹⁵² Dès 1969, « *un tunnel ferroviaire sous le Col du Brenner* » est mis à l'étude (Latrilleux 1969: 47). Nous pouvons ensuite retenir les dates suivantes. En 1971 l'Union internationale des Chemins de fer met en place un groupe de travail « Axe du Brenner », composé de représentants des réseaux allemands, italiens et autrichiens. En 1980, un accord est signé par les ministres des Transports de ces trois pays, sur la base d'une étude de faisabilité. L'idée du tunnel de base de 55 km comme pièce centrale du dispositif émerge en 1987 dans le cadre des travaux du consortium (International Brenner Consortium) commissionnés par les administrations ferroviaires de ces pays. Il est validé deux ans plus tard. En 1997, une étude vise à réduire les coûts de la ligne. La société GEIE BBT est créée en 1999 pour réaliser le projet. Seule une petite partie des travaux est effectivement réalisée en 2015.

¹⁵³ Le groupe est dirigé par l'ingénieur milanais Guglielmo Zambrini, spécialiste des mobilités urbaines. Il collabore avec les urbanistes et ingénieurs Marcello Balbo, Augusto Cagnardi, Giampiero Calza, Giuliano De Blasio, Piero Maccioni et Elio Tarulli.

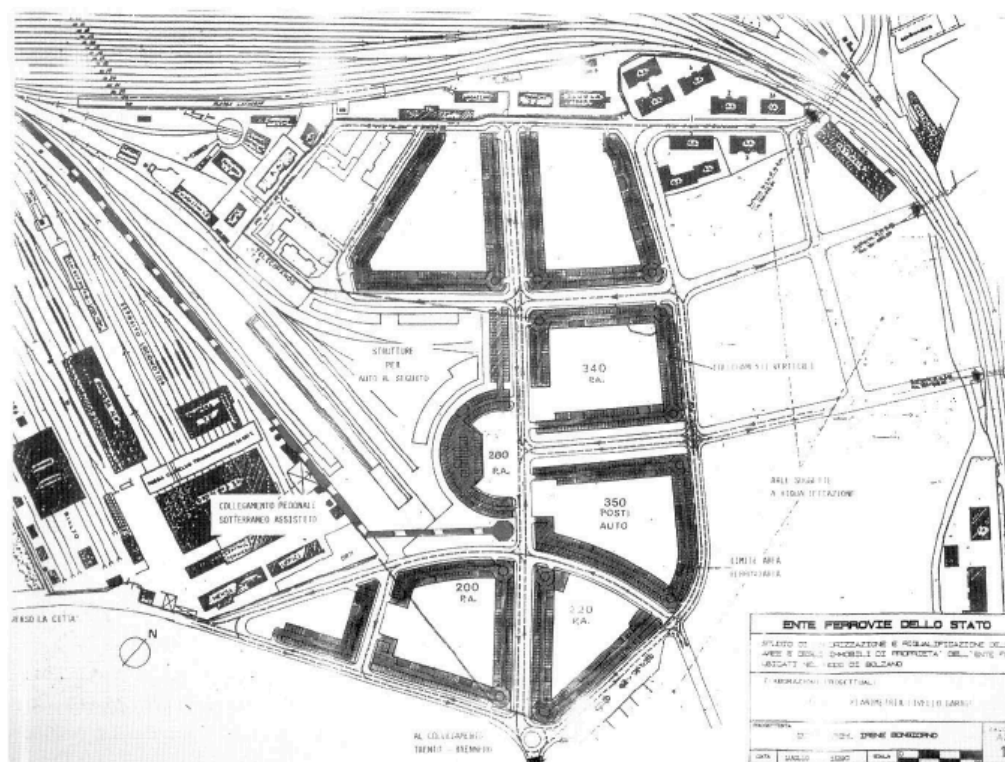
déplacement des installations de fret et leur remplacement par des activités économiques et résidentielles (Morello et Remonato 2010). Cette substitution est motivée par l'accessibilité du site et la mauvaise localisation de la gare de fret sur la ligne du Brenner.

En 1982, c'est l'administration provinciale qui charge l'agence d'architecture et d'ingénierie locale Planunion de superposer à la gare et à la partie centrale du site ferroviaire un complexe tertiaire et résidentiel sur dalle. Cette superstructure vise à (i) rééquilibrer le développement urbain qui s'est effectué vers l'ouest depuis la période fasciste ; à « *la conservation d'une agriculture de fond de vallée* » en privilégiant le renouvellement urbain sur l'expansion ; et à localiser des fonctions directionnelles à proximité du centre-ville et des infrastructures de transport (Centro studi investimenti sociali 1994: 33). En 1988, un « *groupe financier* » propose de réaliser un complexe commercial et directionnel sur dalle, ainsi que de relocaliser le parc d'exposition de la ville sur les terrains ferroviaires. Selon ses promoteurs, cette intervention est justifiée d'un point de vue urbanistique du fait de l'accessibilité du site en transport collectif et individuel, de la proximité du centre-ville, ainsi que par la suppression de la barrière infrastructurelle entre le centre-ville et le quartier populaire des Piani.

Cette série de projets problématise l'existence de l'Areale et identifie les opportunités que sa reconversion urbaine représente, à différentes échelles territoriales. Elle n'a pourtant pas entraîné de modification du site ferroviaire, et ce malgré la baisse des activités de maintenance et de fret. Nourrie d'arguments fonctionnels, urbains et économiques, qui se cumulent et se complètent, lestée par des commanditaires tels que la Province, la Ville ou des investisseurs, cette mise en cause continue n'a pas de conséquence sur le périmètre domanial. Comme à Milan, il faut attendre l'apparition de la filiale dédiée aux activités immobilières, Metropolis, pour que l'établissement ferroviaire envisage la transformation du site.

En revanche, à peine créée, la filiale commande à l'architecte Irene Bongiorno une « Étude de valorisation et requalification ». Celle-ci établit d'abord une situation patrimoniale et fonctionnelle du site. Sur la base de l'état de conservation et des possibilités de transfert de fonctions, elle procède à une évaluation des terrains mutables vers l'urbain, estimés à 7 ha. Le projet propose ensuite, du côté du centre-ville, un « front urbain » doté de commerces, bureaux et hôtels, et, du côté du quartier des Piani, un lotissement, pour y édifier des logements, des bureaux et des équipements (cf. Figure 17). Cette étude s'accompagne d'une évaluation économique et financière. En outre, elle « *vis* à se positionner non comme un simple plan d'utilisation de l'aire ferroviaire, mais comme un élément de requalification du secteur concerné. » (Centro studi investimenti sociali 1994: 39).

Figure 17 : Etude d'aménagement urbain du site de l'Areale de Bolzano (1990) par l'architecte Irene Bongiorno



Source : Ferroplan, 2003.

Au moment de l'étude de Metropolis, le plan d'urbanisme de la ville (Piano Urbanistico Comunale) est en cours d'élaboration. Les documents préparatifs précisent que

le plan devrait indiquer à travers quels axes de projet réintégrer organiquement ces terrains dans le tissu urbain, revitalisant et restituant à la ville [...] un quartier entier qui n'a, jusqu'à aujourd'hui, constitué qu'une frange ségréguée. (Anesi et Morello 1989: 226)

Pour ce faire, l'urbaniste en charge du Piano Urbanistico Comunale se conforme au projet Bongiorno. Ce projet manque donc de se concrétiser, d'autant que parallèlement aux ajustements urbanistiques, des échanges ont lieu autour de la création d'une « *société destinée à analyser les différentes hypothèses d'utilisation urbaine de la totalité de l'emprise de la Gare de Bolzano* », entre la Province, la Ville, Metropolis et un « *groupe d'entrepreneurs privés* » (Pasquali et Gasca Queirazza 1992, cités par Morello et Zannin 1996 : 30).

En suivant, la Province commande une étude en 1991 aux architectes Marco Gasca Queirazza et Maria Chiara Pasquali (future adjointe à l'urbanisme de la commune), rédigée en collaboration avec les FS et la Chambre de commerce. L'étude conclut à la pertinence d'un déplacement des activités de fret dans un nouveau centre logistique intermodal. Celui-ci se situerait entre les communes de Bronzolo et Ora, à l'ouest de la commune, à proximité de la

zone industrielle et de l'entrée du tunnel de contournement ferroviaire de la ville, prévu dans le tracé du Brenner.¹⁵⁴

Le Piano Provinciale di Sviluppo e di Coordinamento Territoriale de 1995 prévoit à son tour la reconversion de l'Areale, parmi ses quatorze principaux projets. Pour le document de planification territoriale provincial,

L'objectif principal du projet est l'utilisation la plus intensive possible de l'aire de la gare ferroviaire de Bolzano, [...] pour lequel il existe déjà un consensus de base de l'administration ferroviaire, de l'exécutif provincial et de la Commune de Bolzano. (Provincia Autonoma di Bolzano 1995: 252)

Plusieurs projets internationaux sont cités en exemple pour soutenir le projet d'une construction au-dessus des voies¹⁵⁵. La Province fait un lien explicite entre le grand projet ferroviaire du Brenner et la mutation des terrains de l'Areale. La définition du mégaprojet d'infrastructure « *comportera une restructuration de l'aire de la gare ferroviaire de Bolzano et son éventuelle affectation à des fonctions différentes* » (Provincia Autonoma di Bolzano 1995: 159). Les plans réglementaires de la commune et de la province institutionnalisent les couplages opérés entre la transformation du site ferroviaire, la nouvelle ligne du Brenner, et les enjeux urbains et territoriaux qui se sont stratifiés dans les projets antérieurs.

Des échanges bilatéraux FS-province, FS-municipalité infructueux

La séquence de partenariat interinstitutionnel engagée depuis les années 1980 avec les études Planunion, Bongiorno, Gasca Queirazza-Pasquali et le Piano Urbanistico Comunale, aboutit à un statu quo. Cela s'explique par l'opposition entre la Ville et la Province. Selon cette dernière, l'étude Planunion « *était évaluée en des termes fondamentalement positifs par l'Administration ferroviaire de Vérone* » (Provincia Autonoma di Bolzano 1995: 252). Le blocage vient de la municipalité, car l'étude « *était née comme une contre-proposition aux nouveaux terrains que la commune voulait [urbaniser] ailleurs* »¹⁵⁶. À l'inverse le projet Bongiorno n'a « *jamais été discuté avec la Province* »¹⁵⁷ et ne figure pas dans la version définitive du Piano Urbanistico Comunale approuvée par la Province trois ans plus tard¹⁵⁸. En d'autres termes, il n'y a pas eu de négociations tripartites entre la Ville, la Province et les FS. Lorsque cela a été tenté, elles ont

¹⁵⁴ L'étude technique commandée par la Province fait suite à une étude économique de l'Istituto di Ricerca Economica de la Chambre de commerce de Bolzano sur la pertinence d'un tel projet.

¹⁵⁵ La gare de Berne, la place Bonaventure de Montréal, la gare Franz-Josef de Vienna, Grand Central à New York, la Station-Senri de Osaka, la gare centrale di Aachen, le « Brückenpostamt » de Passau, les complexes de « Wilmersdorf » et de « Schlängenbaderstraße » sur la rocade de Berlin.

¹⁵⁶ Urbaniste (Bolzano) [courrier électronique à l'auteur], 5 novembre 2014.

¹⁵⁷ Idem.

¹⁵⁸ La partie « front urbain » du projet fait l'objet d'une autre étude en 1993, commandée conjointement par la commune, la Province et Metropolis à un architecte local.

échoué. Une dernière tentative bilatérale de la Province voit le jour en 1998. Celle-ci charge un groupe local d'ingénierie d'une étude sur les terrains reconnus comme cessibles par les FS. La Province s'accorde avec l'opérateur sur le projet technique, mais aussi sur le principe d'une vente directe de dix hectares par Metropolis à des promoteurs (Cagnan 1998). Mais la municipalité s'y oppose, car elle souhaite que l'ensemble du site fasse l'objet d'une réflexion globale. Elle soutient en effet l'idée que la transformation d'une partie compromettrait les possibilités de développement urbain ultérieures de l'ensemble. Selon un témoin de l'époque,

D'un côté, RFI avait presque un intérêt à mettre à disposition des morceaux de terrains pour encaisser des sous [...] et avait donc déjà donné sa disponibilité à plusieurs occasions de faire des interventions pour libérer les terrains. La commune s'est un peu mise en travers, dans le sens qu'elle voulait une idée d'ensemble dans laquelle [ces cessions foncières, ndr] advenaient.¹⁵⁹

Les oppositions ne relèvent pas que d'une rivalité interinstitutionnelle, mais aussi d'une différence d'approche du processus de transformation de l'Areale.

Parallèlement, les initiatives d'acteurs et d'institutions tierces se multiplient. Des professionnels et des investisseurs se « placent » en formulant des propositions « *avec l'espoir de devenir les professionnels chargés de la développer.* »¹⁶⁰ Le professeur d'architecture Gino Valle fait une proposition de redressement de l'axe ferroviaire et d'un renouvellement urbain des terrains ferroviaires, dans le cadre d'un séminaire international organisé par le Politecnico di Milano.

En janvier 1997, une « session publique » du congrès provincial de l'Istituto Nazionale di Urbanistica porte sur le projet de l'Areale. Cet événement confirme le rôle des urbanistes locaux dans la construction, à la fois du problème de l'Areale et d'un intérêt partagé pour sa transformation. Il nous informe aussi sur le positionnement des différentes parties prenantes vis-à-vis de celui-ci. D'abord, l'Institut convie des figures de la gouvernance territoriale. Il y a des élus et des dirigeants de la province et de la municipalité, un dirigeant territorial des FS, des représentants de groupes professionnels (ordre des architectes, Istituto Nazionale di Urbanistica) et des intérêts économiques organisés¹⁶¹. Dans son intervention, l'ingénieur des FS subordonne la réorganisation du site à la réalisation de la nouvelle ligne du Brenner. En effet, la traversée de Bolzano est un goulot d'étranglement (*collo di bottiglia*) que le projet de contournement de la ville permettra de fluidifier. De même, concernant les emprises libérables sur le site, « *toute discussion est reportée jusqu'à ce que soit définie la stratégie du trafic de marchandises, non seulement dans la Province de Bolzano, mais à l'intérieur de toute la région [comparto] nord-est* » (Zannin

¹⁵⁹ entretien 46, *ibid.*

¹⁶⁰ Urbaniste (Bolzano) [courrier électronique à l'auteur], *ibid.*

¹⁶¹ À savoir, le Collegio dei Costruttori Edili, la Federazione Lavoratori Costruzioni, l'Associazione Commercianti et l'Unione Provinciale Artigiani.

1997 : 30). En d'autres termes, la transformation du site est abordée comme une question technique dépendante de l'échelle de décision et de fonctionnement du grand réseau technique. On en déduit que les positions des dirigeants de l'infrastructure et de la filiale immobilière des FS ne sont pas alignées.

Le compte-rendu des échanges montre par ailleurs que les organisations économiques s'intéressent au projet de l'Areale. Elles ont un « *avis favorable* », sont « *en phase* » avec la reconversion urbaine du site et insistent sur l'importance de sa « *faisabilité économique* » et la « *collaboration active des acteurs économiques* » à celle-ci. Toutefois, les urbanistes sont bien plus mobilisés. Ils restituent l'historique du site et des projets qui s'y rapportent et cadrent les problèmes et les opportunités qu'offre, à différentes échelles, cette « *ressource territoriale* » (p.32). Ils présentent les différentes hypothèses urbanistiques et infrastructurelles et les procédures à engager pour parvenir à une solution, etc. Les urbanistes ne tentent pas seulement de coaliser les acteurs techniques, politiques et économiques, ils problématisent la situation et expliquent comment la traiter.

En 1999, ce sont les services de l'urbanisme de la commune qui organisent un colloque sur la requalification du site. Des experts et des universitaires (Paola Pucci, Marcello Vittorini) et des acteurs déjà impliqués dans le projet (Peter Morello, Siegfried Unterberger) y participent. Deux ans plus tard, une conférence sur « la renaissance des gares » allemandes entreprise par la filiale immobilière de la Deutsche Bahn, est organisée à l'initiative de l'Istituto Nazionale di Urbanistica¹⁶². La démarche d'intéressement et d'enrôlement autour du projet menée par la section locale de l'institut se répète en 1997, 1999 et 2001.

Après des universitaires et des professionnels de l'urbanisme, ce sont des investisseurs locaux qui se penchent sur l'Areale en 1998. La société Parco Stazione S.r.l. créée spécialement par un groupe d'investisseur régional commande à un bureau viennois un projet de complexe immobilier (centre commercial, bureaux, parkings, logements, parc d'activité) sur les terrains reconnus comme mutables par les FS. Le projet est présenté aux autorités provinciales et municipales, dans l'hôtel le plus luxueux de la ville, mais il restera sans suite (Di Puppò 2004).

¹⁶² La conférence se fait en collaboration avec l'Ordre des architectes et des ingénieurs de la Province de Bolzano et avec le soutien de la Direction de l'urbanisme de la Commune de Bolzano, la Direction de transports de la Province autonome de Bolzano, le Collegio dei Costruttori Edili della Provincia Autonoma di Bolzano et la Fondation Cassa di Risparmio de Bolzano. Les débats font intervenir l'un des responsables allemands du programme, le nouvel adjoint à l'urbanisme, Silvano Bassetti, un professeur d'urbanisme, un dirigeant ferroviaire, un hôtelier, etc.

Malgré les ressources cognitives, institutionnelles et professionnelles considérables engagées par les pouvoirs et les urbanistes locaux et une problématisation lestée par des études techniques et urbanistiques fouillées, le périmètre domanial de l'Areale demeure intact à la veille des années 2000. Une séquence partenariale avait pourtant débuté autour de projets au début des années 1990 entre la Ville, la Province et les FS. Son déclenchement était étroitement lié à la création d'une structure spécialisée dans la valorisation du patrimoine foncier et immobilier des Ferrovie. Il faut donc replacer la création en 2000 d'un groupe paritaire rassemblant la ville, la Province et FS (i) dans le contexte institutionnel singulier du Haut-Adige ; (ii) à la suite d'une stratification colossale de projets, qui ont problématisé et formulé des solutions quant à la présence ferroviaire à Bolzano ; et (iii) dans le sillage d'une collaboration initiée depuis les années 1980 avec l'établissement ferroviaire, certes inaboutie, mais néanmoins non conflictuelle, et d'un intérêt des acteurs économiques.

Figure 18 : Le périmètre inchangé de l'Areale Ferroviario de Bolzano après trois décennies de projets de reconversion



Source : Areale Bolzano ABZ S.p.A. (2011).

Conclusion

Ce chapitre interrogeait les processus de mise en cause des emprises ferroviaires, dans les villes de nos études de cas. Deux conclusions principales peuvent en être tirées : (i) la problématisation de ces emprises s'est faite par des acteurs du monde de l'urbanisme et selon un répertoire d'arguments urbanistiques ; (ii) bien que similaires, ces problématiques ont été développées dans des contextes n'ayant pas les mêmes capacités d'action pour reconvertir les sites ferroviaires (cf. Tableau 6).

Ce n'est pas la présence de l'opérateur ferroviaire en général qui fait problème, mais ses formes d'occupation extensive, dans des espaces perçus comme de plus en plus stratégiques. Dans les quatre villes, ce sont les *problèmes* que posent ces friches et ces barrières urbaines et les *opportunités* représentées par ces grandes propriétés publiques dans des zones péri-centrales que révèlent les acteurs urbains. Leur transformation répond aux *exigences* de densité pour limiter l'étalement urbain (à Bolzano) ou construire des logements (à Paris). S'y ajoutent leur *caractère* stratégique du fait de leur accessibilité en transports en commun (à Milan et à Bolzano), et les *possibilités* qu'ils offrent pour réaliser des espaces et des équipements publics (à Paris, à Milan, à Bolzano). En réponse à notre question initiale, la doctrine aménagiste du renouvellement urbain qui émerge à partir des années 1970, trouve dans les sites ferroviaires un terrain propice à l'association du *problème urbanistique* des occupations ferroviaires avec la *solution* de leur reconversion urbaine.

En France comme en Italie, la présence des sites ferroviaires sur le territoire a été envisagée non comme un problème de désindustrialisation ou de retrait de l'État des territoires, mais comme une question plus strictement urbanistique. Les enjeux de population et d'activités ne sont pas couplés à cette mise en cause. Le fort investissement symbolique dont les espaces industriels sont le lieu dans les années 1980 et 1990¹⁶³ ne se retrouve pas dans les espaces ferroviaires. Ces derniers sont perçus comme des « *vides urbains* » (Spagnolo, Marini, et Boeri 1987) et non comme des lieux « *d'archéologie industrielle* » (Bobbio 1990). Il n'y a pas de politiques de compensation, d'emplois ou d'investissement formulées en réponse à l'évidement des sites ferroviaires.

¹⁶³ Cette dimension symbolique est centrale dans les cas du Lingotto à Turin (Bobbio 1990 : 118-122), des usines Renault à Billancourt (Pigenet 2008 : 310-317), de la Bicocca de Pirelli à Milan (Pasqui 2003), ou des chantiers navals de Nantes (Pinson 2002, chapitre 5).

Tableau 6 : Raisons et modalités de la mise en cause des occupations ferroviaires à Paris, Nantes, Milan et Bolzano

	Paris	Nantes	Milan	Bolzano
Début de la mise en cause	1975	1991	1975	1920 ; fin 1970
Problématisation de la présence ferroviaire	Renouvellement des friches Barrières urbaines Mobilisation des terrains de l'État Opportunité foncière Construction de logement	Mauvaise localisation pour le système technique Cœur du projet urbain métropolitain Renouvellement des friches Opportunité foncière Enjeu patrimonial (gare)	Renouvellement des friches Mauvaise localisation pour le système technique Barrières urbaines Mobilisation des terrains publics Opportunité foncière Réalisation de parcs Coordination urbanisme-transport	Mauvaise localisation pour le système technique Barrières urbaines Mobilisation des terrains de l'État Opportunité foncière Lutte contre l'étalement urbain Coordination urbanisme-transport
Régime de production urbaine	Planificateur	Négocié	Dirigiste → managérial	Dirigiste-dual (municipalité-province)
Acteurs et institutions impliqués	Municipalité (Agence et direction de l'urbanisme), SNCF, État	Gouvernement local et instances métropolitaines partenariales	Municipalité, urbanistes, FS, État (ministère, Conseil d'État) 1990 : Metropolis	Gouvernements locaux, intérêts économiques, urbanistes, Istituto Nazionale di Urbanistica, 1990 : Metropolis
Ressources et instruments	Documents stratégiques, réglementaires et opérationnels, partenariats interinstitutionnels	Documents stratégiques	Documents stratégiques et réglementaires, procédures judiciaires, événements	Etudes immobilières, urbanistiques et ferroviaires, Documents stratégiques et réglementaires, événements
Effets substantiels	Reconversions urbaines de sites ferroviaires, contrôlées par la municipalité, avec le soutien de l'État central	Aucun changement des périmètres domaniaux, pas d'interaction avec l'opérateur	Aucun changement des périmètres domaniaux, projets concurrents de la municipalité et de l'opérateur	Aucun changement des périmètres domaniaux, relations bilatérales province-FS, municipalité-FS

Cette mise en cause de la présence ferroviaire se fait au moyen d'un répertoire argumentaire, mais aussi d'outils urbanistiques. Les urbanistes formulent des projets, des documents stratégiques et réglementaires d'urbanisme. Autrement dit, les savoirs et les outils de cette discipline (cartographies, catégorisations, règlements) jouent un rôle important dans le

cadrage des enjeux et des solutions de la présence ferroviaire. Sa constitution en un 'problème public urbain'. Ces documents sont de fait un vecteur essentiel de l'institutionnalisation du problème de la présence ferroviaire, par les gouvernements urbains. De fait, ces dispositifs urbanistiques sont davantage que des énoncés, car ils construisent des ressources non seulement cognitives, mais aussi matérielles, techniques et légales. Les revendications formulées dans le champ urbanistique deviennent des demandes institutionnalisées, c'est-à-dire exprimées par des acteurs détenteurs de l'autorité publique, répétées et formalisées dans des documents réglementaires. Nous avons ainsi rendu compte de la genèse de la '*conception urbanistique*' du réaménagement des terrains d'un opérateur de l'État.

Les ressources produites par les urbanistes participent à la structuration d'une capacité d'action publique locale dans la période des années 1980 et 1990. Nous rejoignons ici les résultats des travaux de sociologie de l'action publique urbaine (Lorrain 1991; Le Galès 1995) dont certains ont porté sur le domaine de l'aménagement (Dente et al. 1990; Dormois 2004; Pinson 2009). La désaffectation des sites et la formulation de grands projets d'aménagement pour les reconvertir semblent correspondre aux effets urbains des restructurations du régime d'accumulation fordiste (Moulaert, Rodriguez et Swyngedouw 2003; Orueta et Fairstein 2008). Pourtant, il n'est pas possible de souscrire aux thèses de la gouvernance urbaine et de la ville postfordiste. Nous avons vu que le changement urbain était porté par les urbanistes et relevait à ce titre d'une régulation professionnelle, plutôt que marchande, politique ou bureaucratique. Deux autres résultats issus de cette enquête poussent à s'écarter de ces théories.

Le premier résultat tient aux situations distinctes observées dans nos quatre études de cas quant aux temporalités, aux acteurs et aux institutions de la mise en cause des emprises ferroviaires. Si l'on trouve des *énoncés* urbanistiques similaires concernant les emprises ferroviaires, les modalités temporelles, politiques et institutionnelles et les effets concrets de ces énoncés diffèrent d'une ville à l'autre. Par conséquent, les récits de la gouvernance urbaine et de la ville postfordiste nivellent trop les processus pour rendre compte des différences observées. Le site de l'Areale est contesté avant même son extension dans les années 1930 et cela n'a cessé depuis. Au contraire, à Nantes ce n'est qu'au début des années 1990 que la gare de l'État commence à faire problème. À Paris et à Milan, les terrains ferroviaires sont inclus dans une stratégie urbaine, entre les années 1970 et 1980. Mais cette stratégie est précédée de dix années d'activités autonomes de la SNCF, alors que les FS ne dévoilent la disponibilité de 100 ha de terrains qu'en 1994. Que ce soit dans le « système Chirac », le leadership de Jean-Marc Ayrault, les changements politiques milanais, des coalitions socialo-communistes à la

Ligue du Nord, ou les luttes autonomistes tyroliennes, la variable politique (au sens de *politics*) est déterminante dans ces variations temporelles.

De fait, les organisations impliquées dans les projets de transformation des emprises ferroviaires varient donc en fonction des contextes locaux *et* nationaux. Le cas de Bolzano correspond le mieux à l'idée d'une pluralisation des prises de position sur l'avenir des espaces ferroviaires. À partir des années 1980, outre les autorités provinciales et municipales, des investisseurs locaux, des universitaires et des professionnels de l'architecture et de l'urbanisme investissent le sujet. Ils réalisent des colloques, des projets, et des rapports. Une telle stratification est sans commune mesure avec nos autres études de cas. À Milan néanmoins les instances de gouvernement ne sont pas les seules à réclamer le déménagement des FS. Les urbanistes et les architectes organisent des colloques, publient des tribunes dans des quotidiens et produisent des analyses dans des revues spécialisées. Des acteurs métropolitains, tels que l'Associazione Interessi Metropolitani, prennent également position. En France, les gouvernements urbains détiennent plus exclusivement la formulation des problèmes et des solutions. En leur sein, les directions et les agences d'urbanisme sont à l'initiative de la reconversion des emprises ferroviaires. Nantes, ce parangon de la gouvernance urbaine, se saisit de la question à l'initiative de son adjoint à l'urbanisme, relayé par le District. C'est donc la technocratie métropolitaine, étroitement liée au pouvoir mayoral, qui interroge la présence ferroviaire sur l'Ile de Nantes en fonction des projets qu'elle souhaite y engager. À Paris, la situation est maîtrisée par le pouvoir municipal. Les services de l'urbanisme et les opérateurs municipaux d'aménagement ne monopolisent pas seulement la problématisation des terrains ferroviaires, mais leur reconversion dans sa totalité.

Le cas de Paris conduit au deuxième résultat qui met à l'épreuve les thèses de la gouvernance urbaine et de la ville postfordiste. Arrivé au seuil des années 2000, il n'y a guère que dans cette ville – c'est-à-dire le cas qui correspond le moins à la trajectoire du schéma du *retour des villes européennes* – que l'on trouve un régime de reconversion urbaine des emprises ferroviaires. Elles y sont transformées dans un cadre relativement stable, à la fois d'acteurs, d'arrangement interinstitutionnel, de programmation urbaine, de distribution des rôles et de division du travail, depuis les années 1980. Ce n'est pas le cas dans les autres villes. Le régime négocié nantais ne s'est pas illustré dans la transformation des emprises ferroviaires. À Milan, le régime de production urbaine structuré par les partis puis son effondrement avec les affaires de Tagentopoli a pu être observé dans le cas des Varesine. Un nouveau régime est annoncé au seuil des années 2000, mais entre-temps aucune reconversion urbaine d'emprises ferroviaires

n'a eu lieu. Le « modèle sud-tyrolien » sous-tend la contestation de la présence de l'Areale à Bolzano. Mais cette contestation n'a pas eu d'effet matériel sur l'Areale, malgré les ressources cognitives investies par l'Istituto Nazionale di Urbanistica et les ressources matérielles à disposition de la Province. Ces villes sont dépourvues de capacité d'action en matière d'aménagement. Mais en dehors de Paris où la municipalité, soutenue par l'État, a pris le contrôle de la reconversion des emprises ferroviaires, les opérateurs ferroviaires ne sont pas enrôlés dans la transformation de leurs terrains.

Les demandes exprimées par le monde urbain se heurtent à l'absence de réponse du propriétaire du domaine. Interpellé, il ne montre pas d'appétence particulière à interagir à ce sujet avec les gouvernements urbains. Les baisses des mouvements et de l'activité de maintenance, constantes depuis les années 1960, ont largement désaffecté les sites ferroviaires. Elles donnent lieu à des transformations partielles des sites, qui n'impliquent pas les autorités locales et, en général, n'engendrent pas de changement des périmètres domaniaux. Ces transformations consistent soit à l'arrivée de nouvelles activités (essentiellement routières), soit à la réalisation de logements à destination des personnels, soit à des espaces inoccupés. En d'autres termes, les terrains ferroviaires en perte de vitesse n'intéressent guère leurs exploitants qui, ponctuellement, s'en servent comme une ressource dans laquelle puiser pour mener des politiques de logement pour leurs employés ou faire des « coups » avec des investisseurs. L'attitude des opérateurs de l'État se caractérise par un mode de gestion attentiste et réversible¹⁶⁴. Et lorsque dans les années 1990 les FS deviennent l'instigateur de projets d'aménagement, leurs propositions sont déconnectées des attentes formulées localement. En résumé, malgré la constitution de solides argumentaires urbanistiques et de ressources techniques et légales, à Bolzano, Nantes et Milan les limites des sites ferroviaires restent remarquablement intactes. Si les gouvernements urbains ont formulé des projets pour ces sites, ils ne parviennent cependant pas à structurer des processus de transformation avec les firmes ferroviaires jusqu'aux années 1990. Autrement dit, le déploiement d'une capacité d'action urbaine dans ces années conteste la légitimité de la présence ferroviaire, mais ne parvient pas à impliquer cet opérateur de l'État. En l'absence de conséquences matérielles, on peine donc à mobiliser une théorie urbaine qui explique les processus observés.

¹⁶⁴ Précisons que l'attitude des établissements ferroviaires ne correspond pas à une stratégie de rétention foncière car celui-ci relève d'une recherche de maximisation du profit, dans un marché à la hausse, de la part du propriétaire (ou, vice versa, d'un refus de vendre dans un marché à la baisse) (Persyn et Reux 2013; Miceli et Sirmans 2007). Ce chapitre et la troisième partie montrent que la conservation des terrains de la part des firmes ferroviaires correspond à des mécanismes décisionnels et à des enjeux financiers et techniques plus complexes que celle d'un comportement « rationnel » sur un « marché » foncier.

Conclusion de la première partie

La première partie de cette thèse peut être interprétée comme une reprise du récit post-braudélien du *retour des villes européennes*, proposé par les auteurs du courant de la gouvernance urbaine. L'État a utilisé le réseau ferroviaire pour aménager l'espace national et y intégrer les villes. Ce schéma correspond d'autant mieux à l'idée d'espaces urbains saisis par les États modernes qu'il y a eu une concentration progressive des décisions, des échelles et des ressources constitutives des sites ferroviaires. Provenant au départ d'instances et d'échelles multiples productrices d'assemblages singuliers, elles sont progressivement « cristallisées » dans un réseau territorial national unique. Ce réseau est géré par un opérateur de l'État et incorporé dans la base matérielle de l'État. Ce processus provoque un double « enclavement » des sites ferroviaires. D'une part, ils sont exclus de la sphère marchande, à travers leur classement dans le domaine public. D'autre part, ils sont affranchis des contextes urbains dans lesquels ils s'inscrivent. Les sites ferroviaires sont devenus des terrains de l'État, à travers lesquels l'opérateur peut déployer sa capacité à organiser les flux de choses et de personnes entre les villes. Il est dès lors possible de problématiser la mise en cause de l'occupation de l'espace urbain par ces terrains comme la contestation de l'autonomie de ce pouvoir logistique.

L'approche par les problèmes publics a été mobilisée pour saisir cette mise en cause. Le cadrage urbanistique de ce 'problème public urbain' est le fait d'un groupe professionnel, les urbanistes, situés au sein des administrations urbaines (en France) ainsi qu'en dehors de celles-ci (en Italie). Ils sont les instigateurs de cette contestation 'par le bas' et ont investi leurs compétences professionnelles sur le sujet. Mais sans des incitations et des relais politiques et institutionnels, celle-ci n'aurait pas émergé. Cette contestation est donc à replacer dans le contexte du développement de la capacité d'action publique locale dans le champ de l'aménagement, d'ailleurs bien identifié dans la littérature. L'institutionnalisation de ce que nous nommerons désormais la '*conception urbanistique*' du réaménagement urbain des terrains ferroviaires a ainsi été restituée.

Dans les écrits de gouvernance urbaine, le « *desserrement* » de la contrainte de l'État a été avancé pour expliquer la montée en puissance des villes et des régions métropolitaines. Pourtant, concernant les terrains en possession de l'un de ses opérateurs, force est de constater qu'il ne lâche pas prise, malgré les demandes exprimées par les gouvernements urbains. Les entreprises ferroviaires ne s'intègrent pas à des coalitions et des dynamiques de projet. Le cas parisien fait exception, car des transformations urbaines de terrains ferroviaires

y ont lieu entre les années 1960 et 1990. Il montre que la SNCF s'investit dans les affaires urbaines d'abord pour expérimenter sa propre politique domaniale, ensuite parce qu'elle y est contrainte par l'État central et une municipalité dirigiste. Il y a donc un décalage entre le récit de la gouvernance urbaine et nos résultats. On s'attend à l'émergence de coalitions entre opérateurs et institutions territoriales autour de projets producteurs d'une vision partagée. À l'inverse, nos résultats pointent la résistance et l'action discrétionnaire des opérateurs ferroviaires concernant la révision de leur mode d'occupation des espaces urbains, puis les soudaines propositions de réaménagement des FS au début des années 1990, bien éloignées des demandes exprimées localement.

Nous touchons ici aux limites d'une approche strictement urbaine des reconversions des terrains des entreprises ferroviaires. Les interpellations des gouvernements urbains ne suffisent pas à changer les modes d'occupations de ces firmes. Il faut donc comprendre ce qui change du côté de ces dernières, pour expliquer leur engagement dans des projets de reconversion de leurs emprises, à partir des années 1990. Pour ce faire, il faut comprendre non seulement les nouveaux modes d'intervention de ces entreprises sur leurs sites, mais aussi ce qui structure ces actions. Il va ainsi falloir se pencher sur les transformations de l'économie politique du secteur ferroviaire. Ce changement de focale vise à répondre aux questions suivantes : quels sont les effets des réformes sectorielles néolibérales nationales et européennes sur le statut, la propriété et la gestion des grands patrimoines publics constitués par les États modernes européens ? Quelles ressources et quelles stratégies une firme publique de flux constitue-t-elle pour prendre en charge ces patrimoines et répondre aux sollicitations des gouvernements urbains ? Quelle prise les gouvernements et les administrations centrales ont-ils sur les biens de leurs opérateurs *après* les réformes (et d'abord souhaitent-ils en avoir une) ? La réponse à ces questions est l'apport de la seconde partie qui 'déterritorialise' nos questionnements. En effet *tout*, y compris des enjeux matériels et spatiaux, ne se gouverne et ne se régule pas territorialement. Les restructurations de l'État peuvent même marginaliser la question territoriale (Le Galès 2013).

Deuxième partie : L'émergence de la question immobilière chez un opérateur de l'État

Les difficultés des gouvernements urbains à enrôler les entreprises ferroviaires dans les projets de transformation de ses sites conduisent à abandonner une perspective territoriale et à s'intéresser aux restructurations de ces firmes à partir des années 1980. L'hypothèse de cette seconde partie est en effet que pour comprendre les recompositions du pouvoir logistique de ces opérateurs de l'État dans les villes, il faut analyser non seulement l'action des gouvernements urbains, mais aussi les effets des restructurations sectorielles sur la propriété et la gestion du patrimoine ferroviaire. Cette hypothèse est issue des conclusions du premier chapitre : si l'étatisation des terrains ferroviaires les a enclavés en dehors de la sphère marchande et de leurs contextes urbains, nous pouvons supposer que les réformes sectorielles entraînent un 'désenclavement' de ces terrains.

Ainsi, le troisième chapitre montre que les patrimoines ferroviaires ont été utilisés afin d'assurer formellement l'autonomie comptable des entreprises ferroviaires françaises et italiennes. Un double processus d'inventaire et d'évaluation monétaire des biens a été mené, dans chacun des pays, pour les transférer ces patrimoines de l'État aux opérateurs, mais surtout, pour réévaluer leur valeur comptable afin de l'afficher dans l'actif des entreprises, en face de leurs créances. Ce processus de 'mise en actif' des entités qui composent le système ferroviaire a produit une nouvelle nature, immobilière, des emprises du réseau de l'État dans les villes.

Le quatrième chapitre, porte sur la façon dont les entreprises ferroviaires nationales ont, en parallèle et à la suite des réformes, pris en charge les patrimoines transférés. Ces firmes de flux n'ont pas seulement 'hérité' des patrimoines ferroviaires. Elles ont activement contribué à en produire la nature immobilière. Dans chacune de ces firmes, des ressources organisationnelles, professionnelles et informationnelles sont constituées pour structurer un nouveau domaine d'activité, l'immobilier et l'aménagement. Il vise à faire optimiser les gains tirés de la cession d'emprises du réseau ferroviaire jugées obsolètes. Cette professionnalisation de la fonction immobilière passe par l'importation, depuis d'autres grands groupes privés et publics, de normes, d'outils, de savoirs et de pratiques immobilières.

Ainsi, les deux premiers chapitres montrent comment les domaines publics ferroviaires sont saisis par des modes de gestion immobilière destinés à prendre en charge leur nouvelle « nature » d'actif. Pour autant, cette structuration des activités immobilières n'est pas linéaire et univoque. L'examen des trajectoires montrera la réorientation des stratégies de la SNCF et des FS entre les années 1990 et 2000 et l'approche singulière de RFF sur le sujet.

Dans la mesure où les sociétés de chemin de fer ont acquis des compétences et développé des stratégies pour gouverner la reconversion des terrains ferroviaires, on peut se demander si l'État central peut *encore* avoir un projet pour la réutilisation des sites de son opérateur. Cette question se pose d'autant plus que des auteurs ont annoncé un « retour de l'État » central dans les affaires urbaines, entraînant une perte de pouvoir des gouvernements urbains (Epstein 2013). Pour répondre à cette interrogation, le cinquième chapitre compare les trois principales politiques entreprises dans les années 2000 par les États français et italien, pour gouverner la transformation de sites ferroviaires. La capacité limitée de ces deux États à définir la transformation de ces terrains est mise en évidence. Plus précisément, nous montrons que les administrations centrales italiennes s'en tiennent à un principe d'autonomie du groupe ferroviaire concernant ses activités immobilières. En France, cette posture est plus ambivalente : les ministères aménageurs et les ministères financiers ont chacun proposé des politiques définissant l'enjeu légitime de la valorisation de ces espaces, sans pourtant réussir à l'imposer.

Chapitre 3. La ‘mise en actif’ des réseaux ferroviaires

« Convertir les qualités en quantités crée de nouvelles relations entre les choses »
(Espeland et Stevens 2008 : 412)

Introduction

Entre le milieu du 19^e siècle et le début du 20^e siècle, les réseaux ferroviaires français et italiens ont fait l'objet d'une étatisation progressive. Des opérateurs nationaux gèrent leurs emprises dans les villes selon une conception assez exclusivement industrielle. Mais depuis les années 1980, des réformes structurelles affectent ce secteur de l'État. Elles ont des conséquences sur le statut, la propriété et les modes de gestion de ces réseaux. Ainsi, l'enclavement en dehors de la sphère marchande et la mise en administration des biens ferroviaires établis au milieu du 19^e siècle, renforcés par la fusion des patrimoines ferroviaires des compagnies lors des nationalisations, sont remis en cause, parfois subitement, au cours des trente dernières années. Pendant que les gouvernements urbains et les milieux de l'urbanisme forment le problème public des emprises ferroviaires dans les espaces urbains, on assiste à un « désenclavement » de l'ensemble des patrimoines ferroviaires ; désenclavement défini comme « *le déménagement calculé et 'intéressé' de choses, d'une zone enclavée à une autre, où elles sont moins confinées et plus profitables, à court terme* » (Appadurai 1986 : 25). Ce chapitre porte sur le processus de recatégorisation des patrimoines immobiliers ferroviaires qui transforme la *nature* de la base matérielle d'un opérateur de l'État en actifs immobiliers.

Notre démonstration s'opérera en deux temps. La première section, met en évidence les relations entre les restructurations du secteur et les changements qui ont affecté le patrimoine immobilier ferroviaire. Ces changements ne soutiennent pas un projet *spatial* de l'État, comme ce fut le cas lors de la création du domaine ferroviaire. Ils appuient le projet d'autonomisation, avant tout financière, des entreprises ferroviaires, poursuivi par les États français et italien et la Commission européenne. Ce n'est pas que ces États et l'Union européenne ne poursuivent plus de projets spatiaux à travers le chemin de fer – le développement du réseau de la grande vitesse et la régionalisation ferroviaire en témoignent¹ –, mais les transformations qui affectent le patrimoine ferroviaire servent à mettre en œuvre les réformes structurelles du secteur. En effet, nous allons démontrer que les transferts de la propriété et l'évaluation de la valeur monétaire des réseaux de chemin de fer ont permis

¹ Les lignes à grande vitesse françaises suivent un schéma qui se superpose à l'étoile de Legrand. Les travaux de Sylvain Barone (2008) et Marianne Ollivier-Trigalo (2007) renseignent les dimensions territoriale et politique de la régionalisation ferroviaire en France.

d'établir une comptabilité propre aux entreprises ferroviaires. Et la comptabilité constitue « *l'un des artefacts principaux qui permettent à la firme de fonctionner en tant qu'entité autonome* » (Chiapello 2008 : 27). La relecture comptable de l'infrastructure ferroviaire a permis de transformer l'identité des opérateurs de l'État. Les constructions comptables donnent une réalité à ces restructurations.

La seconde section révèle les processus sociotechniques qui ont été nécessaires au changement de nature et au transfert des patrimoines immobiliers ferroviaires depuis l'État vers ses opérateurs. Elle montre que ces passages ont été l'occasion d'une *quantification* – cette activité sociale consistant en la production et la communication de nombres (Espeland et Stevens 2008). Plus exactement, les immenses patrimoines ferroviaires ont été quantifiés de deux façons. La première relève de l'inventaire, la seconde de l'évaluation monétaire. Ce second type de quantification peut être défini dans notre cas comme une '*mise en actif*', c'est-à-dire le processus par lequel les éléments constitutifs d'un espace – en l'occurrence le domaine public ferroviaire – sont monétisés et mis en équivalence avec d'autres entités dans un bilan financier. Conformément à la thèse selon laquelle, « *la quantification est habituellement insérée dans des projets sociaux plus larges* » (p.411), nous soutenons que la mise en actif des patrimoines ferroviaires s'est inscrite dans le dessein des États français et italien d'autonomiser financièrement leurs opérateurs. Ceci en rendant leurs supports matériels lisibles en termes comptables, c'est-à-dire aux yeux de leurs créanciers. Les réformes ferroviaires n'ont pas *causé* la recatégorisation de l'infrastructure selon des critères immobiliers et comptables. C'est la mise en actif des terrains de l'opérateur de l'État, qui a permis sa mutation en une entreprise proche des grandes firmes privées.

L'analyse du processus de mise en actif des réseaux ferroviaires français et italiens conduit à défendre trois arguments principaux. D'abord, la mise en actif de ces infrastructures est reliée aux projets de privatisation des entreprises ferroviaires qui nécessitent la construction de valeurs lisibles pour les créateurs financiers. Ensuite, la mise en actif des sites ferroviaires est un processus sociotechnique de quantification qui change la nature de l'infrastructure, car elle implique sa désagrégation et sa réagrégation, selon des catégories immobilières qui les rapprochent de ceux de firmes privées. Cette nouvelle nature des terrains ferroviaires contribue à institutionnaliser la '*conception immobilière*' – il faudrait dire '*conception financière ou comptable de l'immobilier*' – des emprises ferroviaires. Enfin, la mise en actif de ce réseau de l'État contribue à l'un de ses trois ordres de recomposition : le déplacement et l'altération des frontières entre les sphères de l'État et du marché (Wright et Cassese 1996).

3.1. Les patrimoines ferroviaires comme variables d'ajustement des réformes du secteur

Cette section explicite les relations entre les restructurations du secteur ferroviaire et les évolutions du statut et de la propriété de ce réseau technique en Italie et en France. Pour ce faire, il faut brièvement rappeler le déroulé de ces réformes impulsées par les États nationaux, mais aussi par la Commission et le Conseil européens désireux de construire un marché intérieur intégré².

Les premiers questionnements du statut des Ferrovie dello Stato surgissent dans le cadre de la préparation du programme quinquennal 1966-1970 de l'opérateur (Manente 2007). Mais ce n'est que deux décennies plus tard, en 1985, que les FS changent de raison sociale. D'entreprise autonome (Azienda Autonoma)³, la compagnie nationale devient un Établissement Public à caractère économique (Ente Pubblico Economico). Les FS n'échappent ensuite pas au vaste mouvement de privatisation des entreprises publiques que connaît l'Italie en 1992 et 1993⁴. Elles sont même l'un des premiers établissements à être transformés en société par actions (Società per Azioni)⁵. Toutefois cette privatisation demeure formelle dans la mesure où les parts sont toutes attribuées au département du Trésor. Cette mutation de l'établissement public en société de droit privé⁶ est rapidement suivie de débats à propos de la traduction de la directive communautaire de 1991 qui exige la séparation du

² Le mémorandum des Transports rédigé en 1961, quelques années après le traité de Rome de 1957, constitue la première formulation de ce projet de marché unique. Il a en effet pour horizon l'« harmonisation des conditions de concurrence entre les entreprises et les modes de transport ». Le Conseil émet une série de règlements sur le respect des règles de concurrence et la normalisation des comptes des compagnies dans les années 1960 et 1970. L'idée de séparer la gestion de l'infrastructure, le service de transports et sa régulation voient le jour dès le milieu des années 1960 (Stoffaens 1995: 155). La directive CEE n°327 du 20 mai 1975, « relative à l'assainissement de la situation des entreprises de chemin de fer et à l'harmonisation des règles régissant les relations financières entre ces entreprises et les États » est un premier jalon dans la définition des relations entre les États et leurs opérateurs ferroviaires. L'acte essentiel est ensuite la directive CEE n°440 du 29 juillet 1991, « relative au développement de chemins de fer communautaires ». L'article 1 exige la division du gestionnaire de l'infrastructure et de l'opérateur ferroviaire, « la séparation comptable étant obligatoire, la séparation organique ou institutionnelle facultative ».

³ L'Administration autonome (Amministrazione Autonoma) est dénommée Entreprise autonome (Azienda Autonoma) delle Ferrovie dello Stato à partir des années 1950, mais elle ne change pas de statut.

⁴ Les privatisations des années 1992-1993 visent à réduire la dette publique et à faire face la crise financière et monétaire italienne de l'été 1992. Elles concernent notamment l'ENI (industrie pétrolière et gazière), l'INA (assurances), l'ENEL (secteur électrique), Credito Italiano (secteur bancaire).

⁵ La société est créée suite à la délibération le 12 août 1992 du Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica, l'un des principaux organes exécutifs italien, dans lequel sont représentés les ministères « économiques » (Affaires Étrangères, Finances, Agriculture, Transports, Affaires Sociales, etc.) et le président de la Conférence des régions et provinces autonomes. La précocité de cette privatisation s'explique par la situation de crise du groupe suite au scandale des « draps d'or » (*lenzuole d'oro*). Il s'agit de marchés publics faussés en échange de rétro-commissions. Il a conduit à la démission du Conseil d'administration en décembre 1988 et à la direction du groupe par deux commissaires extraordinaires, tous deux entrepreneurs extérieurs au monde ferroviaire.

⁶ La libéralisation et de la privatisation du secteur ferroviaire en Italie donne lieu à une confrontation de forces politiques (Liberto 2003: 143-176; Regaglia et Zanetti 2000) que nous ne développons pas ici.

gestionnaire de l'infrastructure et de l'opérateur de transport. En 1997, le chef du gouvernement, Romano Prodi, rédige une première directive nationale qui envisage la séparation des Ferrovie en cinq entreprises⁷. La menace d'un 'démantèlement' des Ferrovie donne lieu à une grève très suivie dans l'entreprise. Le *'spacchettamento'* est écarté au profit d'une « *filialisation limitée* » (Manente 2007) définie par de nouvelles directives en 1998 et 1999⁸. La société exploitante du service, Trenitalia, est créée en juin 2000, la société mère, Ferrovie dello Stato Holding⁹, en décembre de la même année, et la société en charge du réseau, Rete Ferroviaria Italiana (RFI) en avril 2001. De nombreuses sociétés, parfois préexistantes comme celle en charge de l'immobilier (Metropolis), complètent le groupe Ferrovie dello Stato Italiane, dont les actions restent détenues par le Trésor¹⁰. L'Italie a donc opté pour le modèle de la holding, aujourd'hui dominant en Europe.

En France, à l'issue de la concession du service ferroviaire à la société mixte SNCF en 1982, l'État devient l'unique propriétaire de l'entreprise. Face à la question du statut de cet établissement, le gouvernement de Pierre Mauroy – et plus précisément son ministre communiste des transports, Charles Fiterman – souhaite réorienter les réformes des années 1970. Ces dernières tendaient à une progression de la « norme commerciale » dans la firme (Barone 2008), aux coupes budgétaires, à l'autonomisation de l'entreprise, génératrices d'une « *révolution commerciale et managériale* » (Ribeill, cité par Guélaud 2002 : 135)¹¹. Au contraire, dans les premières années de l'arrivée de la gauche au pouvoir, « *le rail est perçu comme un outil de service public et un vecteur d'aménagement du territoire* » (Barone, 2008 : 116). Cette conception est manifeste dans la Loi d'orientation des transports intérieurs rédigée et votée en 1982. Elle transforme la société d'économie mixte SNCF en Établissement public à caractère industriel et commercial. Si cette loi relègue au second plan « *le rôle des entreprises et du marché des transports* » (Stoffaës 1995), de nombreux textes de la Loi d'orientation des transports intérieurs ne seront

⁷ Directive du président du Conseil des ministres du 30 janvier 1997.

⁸ Il s'agit des directives du président de la République n°277 du 8 juillet 1998 et n°146 du 16 mars 1999, et de la Directive du président du Conseil des ministres du 18 mars 1999.

⁹ La société mère est devenue une société publique par actions en juillet de l'année suivante et a pris le nom de Ferrovie dello Stato Italiane S.p.A. en juin 2011.

¹⁰ Néanmoins, la vente de parts de l'entreprise et sa cotation en bourse constitue l'horizon du groupe pour son propriétaire actuel. Le ministre des Transports énonçait en 2014 l'hypothèse « *à vérifier avec le nouveau Conseil d'administration, d'une privatisation intelligente, pas dans le sens de privatiser les chemins de fer, mais, comme avec les Postes, de mettre en bourse un morceau* », dans le contexte d'un nouveau plan de cession de parts d'entreprises publiques (Poste Italiane, Fincantieri, etc.) (cité par *Il fatto quotidiano* 2014).

¹¹ Cette « révolution » est formalisée par la réforme des relations de l'État avec la compagnie en juillet 1969. Selon le ministre des Transports de l'époque, cette réforme vise « *à libérer la SNCF des contraintes particulières qui ont pu jusqu'ici peser sur son action commerciale et sa gestion* » (Mondon 1969: 1). Elle donne lieu à un avenant au contrat de concession en 1971, inspiré du rapport Nora sur les entreprises publiques (Nora et Groupe de travail du Comité interministériel des entreprises publiques 1968). L'article de Jean Finez (2013) présente le « *lent cheminement de la SNCF et du secteur en direction d'un mode de régulation marchand* ».

pas mis en œuvre, et « *les gouvernements successifs de gauche et de droite reviennent à une progressive libération des forces du marché [...] dans un contexte d'ouverture économique sur l'Europe et de relance de la politique européenne des transports à partir de 1985* » (Neiertz 1999 : n.p.). La directive européenne de 1991 et la situation financière du secteur relancent le débat politique sur le devenir de la SNCF. La France fait le choix de la séparation du gestionnaire et de l'opérateur en deux établissements distincts entretenant des rapports contractuels¹². Cette organisation est en place depuis 1997. Une réforme lancée en 2013 a abouti au rattachement de RFF à la SNCF en 2015. Depuis longtemps défendue par la direction de la SNCF¹³, elle a intégré le gestionnaire d'infrastructure à la branche SNCF Infra. Ce chapitre, et plus généralement cette thèse, ne rendent pas compte de cet épisode, postérieur à notre enquête, et de ses conséquences pour le patrimoine ferroviaire.

3.1.1. Des régimes domaniaux similaires en France et en Italie jusqu'au milieu des années 1980

Le régime de propriété du patrimoine immobilier ferroviaire italien établi en 1905, perdure jusqu'au 31 décembre 1985. Dans ce cadre, l'entreprise n'est pas propriétaire, mais affectataire, des biens nécessaires à l'exécution du service ferroviaire. Tous les biens ferroviaires n'appartiennent cependant pas au domaine public. Il y a trois catégories dont le degré d'« enclavement » dépend de la nécessité pour le fonctionnement du système technique. Les voies ferrées, les bâtiments voyageurs, les faisceaux de triage, les ateliers de maintenance, les gares de marchandises, ou encore les sous-stations électriques, autrement dit, la voie et ses dépendances fonctionnelles, y sont incluses. En revanche, le matériel roulant, les bureaux, les maisons des gardes-barrières, les logements cheminots relèvent du patrimoine 'indisponible' de l'État¹⁴. Ce régime est proche de celui de la domanialité publique, car il protège les biens de l'expropriation et de la saisie par un tiers en vertu de leur affectation à un service public¹⁵ ; tout comme les biens du domaine public, ils sont inaliénables. La différence avec le domaine public, est que certains droits réels sur ces biens sont donnés aux établissements, à qui ils appartiennent. Enfin les biens dépourvus de toute dimension 'instrumentale' comme les magasins ou les espaces désaffectés, rentrent dans la catégorie du patrimoine disponible.

¹² Loi n°135 du 13 février 1997 « *portant création de l'établissement public Réseau ferré de France (RFF) en vue du renouveau du transport ferroviaire* ».

¹³ Conférence de Guillaume Pepy (président de la SNCF), Ecole des Ponts-ParisTech, 11 mai 2012.

¹⁴ Article 826 du Code civil (voir aussi Borghini et Cintolesi 1991).

¹⁵ Ils ne peuvent pas faire l'objet d'expropriation, ou de prescription acquisitive, c'est-à-dire le « *moyen d'acquérir un bien ou un droit par l'effet de la possession sans que celui qui l'allègue soit obligé d'en rapporter un titre ou qu'on puisse lui opposer l'exception déduite de la mauvaise foi* » (article 2258 du Code civil).

Le réseau ferroviaire français est catégorisé de manière semblable (cf. Tableau 7). Le code général de la propriété des personnes publiques (CG3P) divise le patrimoine ferroviaire en deux grandes catégories : le domaine public ferroviaire et le domaine privé de l'établissement¹⁶. Le premier comprend (i) les voies ferrées, les ouvrages d'art qui font partie intégrante de ces voies et les ouvrages qui servent à la protection et à la conservation des voies (terrassements, fossés, canalisations, etc.) ; (ii) les bâtiments affectés à la réception et au transport des voyageurs et des marchandises (y compris les boutiques, buffets de gare, les parvis de gare) ; et (iii) les ouvrages utilisés pour l'exploitation technique de la voie ferrée (caténaires, installations de signalisation, passages à niveau, maisons des gardes-barrières, etc.)¹⁷. Les biens constitutifs du domaine privé de la SNCF sont ceux qui n'ont pas reçu d'aménagements indispensables au fonctionnement du service public ou qui ne sont pas affectés à l'usage direct du public. Ce sont, pour l'essentiel, les bureaux et les logements, lorsque ceux-ci sont dissociables de biens appartenant au domaine public, ainsi que les établissements de vacances ou les terrains de sport destinés au personnel. Au regard de cette division, on peut s'accorder avec l'agent en charge du déclassement des biens gérés par SNCF selon lequel l'État a « *une façon assez extensive de voir le domaine public [ferroviaire]* »¹⁸.

La transformation de la SNCF en Établissement public n'a pas eu d'implication substantielle pour le statut et la propriété du domaine ferroviaire. Un décret vient préciser en 1983 les conditions d'acquisition et de cession du domaine concédé à l'opérateur. La nouvelle SNCF n'est toujours pas propriétaire : les biens lui sont soit remis en dotation, soit acquis « *au nom de l'État* »¹⁹. La société peut néanmoins :

exercer tous pouvoirs de gestion sur les biens immobiliers qui lui sont remis ou qu'elle acquiert. Elle peut notamment accorder des autorisations d'occupation, consentir des baux, fixer et encaisser à son profit le montant des redevances, loyers et produits divers. [...] Elle assume toutes les obligations du propriétaire. [...] Elle agit et défend en justice aux lieux et places de l'État. (Article L.2141-13 du Code des transports)

Ainsi, l'enclavement du domaine public et le pouvoir de la SNCF sur celui-ci sont réaffirmés. D'autant que l'entreprise devient propriétaire à part entière du domaine non affecté qui est

¹⁶ Article L. 2311-1 du code général de la propriété des personnes publiques (CG3P).

¹⁷ Nous nous appuyons ici sur le Guide pratique d'utilisation du code général de la propriété des personnes publiques [en ligne] http://www.collectivites-locales.gouv.fr/files/files/Guide_pratique_CG3P.pdf.

¹⁸ entretien 90, chargé d'étude au Bureau des opérateurs de transport ferroviaire de la Direction générale des infrastructures, des transports et de la mer du ministère du Développement durable, 22 janvier 2014, La Défense. Il ajoute à titre d'exemple qu'il a « *déjà eu l'occasion de déclasser des biens sur lesquels il y avait des immeubles de logements pour les agents de la SNCF* ».

¹⁹ Décret n°816 du 13 septembre 1983.

alors reclassé en un domaine privé. Si l'apparition du domaine privé est significative, elle est quantitativement négligeable.

Bien que l'acception italienne de la domanialité ferroviaire soit plus restrictive qu'en France, la catégorisation des biens ferroviaires par l'État est donc similaire de part et d'autre des Alpes jusqu'au milieu des années 1980. Ensuite, les patrimoines ferroviaires de ces deux pays suivent des trajectoires différentes en lien avec les réformes du secteur.

3.1.2. En Italie, la sortie du patrimoine ferroviaire du domaine public renforce le pouvoir des FS

Au contraire de la création de l'Établissement public SNCF, la transformation des FS en Établissement public à caractère économique en 1985, va avoir des conséquences importantes sur les biens ferroviaires. Une autonomie patrimoniale, financière et comptable, ainsi qu'une responsabilité juridique, sont conférées à l'*Ente*²⁰. Cette autonomie s'étend à la gestion des biens ferroviaires, qui sont transférés de l'État au nouvel établissement en pleine propriété. Ce transfert s'accompagne du passage de la « *comptabilité financière* » d'État, principalement préoccupée par les entrées et les sorties du bilan, à la « *comptabilité economico-patrimoniale* » civile du nouvel établissement qui porte l'attention sur l'amortissement du patrimoine (Napoli 2002 : 21). Ce changement s'inscrit dans le dessein de doter les FS d'une « *personnalité juridique propre* » et de tendre vers plus de « *clarté dans les rapports financiers avec l'État* » (p.21). En même temps que le patrimoine ferroviaire est transféré, son existence comptable est transformée. En effet, l'amortissement des immobilisations devient une voix négative dans les résultats de l'entreprise, qui nécessite la provision de fonds pour que les immobilisations soient réintégrées d'un point de vue financier. La base matérielle du réseau ferroviaire n'est plus un stock, mais un flux.

Ce transfert de propriété de l'État à son opérateur engendre surtout une modification du statut juridique des biens ferroviaires. En effet, le régime de la domanialité cesse dès lors de s'appliquer aux biens ferroviaires italiens. Les biens transférés à l'entreprise constituent

*un patrimoine juridiquement et administrativement distinct des autres biens des administrations publiques, et de ceux-ci l'Etablissement a une pleine disponibilité selon le régime civil de la propriété privée.*²¹

Aussi, la transformation des Ferrovie dello Stato en un établissement public, a induit un « *véritable processus de sortie du domaine ex lege* » du patrimoine ferroviaire (G.M. Saracco, cité par

²⁰ Loi n° 210 du 17 mai 1985.

²¹ Article 15 de la loi n° 210 du 17 mai 1985.

(Casalini 2003 : 529). Si cela n'a pas été annoncé en tant que tel au moment du transfert, la jurisprudence retiendra, à travers l'expression « d'aliénation tacite » (« *sdemanilizzazione tacita* ») que les voies ferrées et les ouvrages qui dépendaient du régime domanial passent alors à un régime patrimonial (Parisio 2008)²². Une frontière nette est ainsi tracée entre les biens ferroviaires et ceux des administrations publiques.

Si cette frontière est nette, le statut des biens ferroviaires italiens est ambivalent, car ils gardent des qualités propres à la domanialité publique. En effet, « *les biens destinés au service public ne peuvent être soustraits à leur destination sans l'accord de l'établissement* »²³. D'un côté, ils continuent d'être protégés des tiers, et notamment de l'expropriation par les collectivités locales. D'un autre côté, les FS ont désormais la possibilité de les traiter comme des biens privés. D'ailleurs, les autorisations de l'administration des domaines qui étaient prévues au-delà d'un certain seuil de vente ne sont plus nécessaires à l'aliénation d'un bien ferroviaire. La situation devient une « *véritable contradiction* » lorsqu'on sait que les FS ont conservé les pouvoirs de déclaration d'utilité publique, ainsi que de nécessité et d'urgence dans le processus d'expropriation (Rota 2007 : 75). Les FS peuvent créer des espaces ferroviaires tel un domaine public et les céder tels des biens privés.

Seules restent les contraintes liées à l'activité militaire et à la tutelle des bâtiments historiques. L'armée doit donner son accord dans les procédures de déclassement de lignes instruites par le ministère des Infrastructures, dans le cas où celles-ci revêtiraient un caractère militaire stratégique. Depuis 2004, l'administration du patrimoine procède, pour sa part, à une « *vérification de l'intérêt culturel* » des biens construits il y a plus de soixante-dix ans et s'assure, le cas échéant, de l'adéquation entre la transformation de l'édifice et la sauvegarde de cet intérêt²⁴. Du point de vue ferroviaire, « *cela nous a créé [...] une belle perte de temps parce que la surintendance ne parvient pas à satisfaire nos exigences en temps utiles, nous sommes donc un peu freinés sur la vente* »²⁵. Ce sentiment s'insère dans le nouveau rapport des dirigeants des FS à leurs tutelles. Un fonctionnaire du ministère des Infrastructures nous explique dans des termes choisis qu'

²² Un long débat juridique a fait suite à cette loi pour savoir si les biens relèvent ou non du patrimoine indisponible de l'État (Cerulli 1996; Casalini 2003; Rota 2007; Parisio 2008)

²³ Article 15 de la loi n° 210 du 17 mai 1985.

²⁴ Article 12 du décret de loi n°42 du 22 janvier 2004 (Codice dei beni culturali).

²⁵ entretien 76, responsable du bureau « Milan » de la « Zone Nord-Ouest », Ferservizi, 6 février 2013, Milan. Dans le même credo, « *il y a toutes ces procédures qui nous allongent les délais. Elles engendrent des négociations asphyxiantes. À peine terminé avec les deux administrations, et voilà qu'intervient l'environnement parce qu'ils disent que [les terrains] sont industriels. Ils te bloquent les chantiers. Là intervient la surintendance [des biens culturels] parce que nos biens provenant du domaine ex-public, ils sont sujets à la tutelle culturelle, et alors nous devons nous soumettre au caprice de l'architecte des bâtiments historiques qui dit : « Ceci est de l'archéologie industrielle ». » (entretien 82, Administrateur délégué de Sistemi Urbani, 7 octobre 2013, Rome)*

*ils ne se sentent pas sujets, du point de vue technique, à une autre juridiction. Quand tu lui demandes des choses, bien que tu doives exercer une tutelle – et la tutelle naît de la connaissance des phénomènes – ils le voient comme une intrusion inutile. [...] L'autorité historique conjugée avec la nouvelle condition privatisée fait que toute forme de communication entre l'établissement contrôlé et sa tutelle est considérée comme impropre dans les nouveaux rapports qui se sont instaurés.*²⁶

En conférant un caractère ambivalent au patrimoine immobilier ferroviaire, la loi de 1985 renforce l'autonomie et le pouvoir d'action de l'établissement vis-à-vis de l'administration centrale et des collectivités territoriales. Elle génère en même temps de l'incertitude chez les acteurs du développement urbain des terrains ferroviaires, quant à la qualification de ces biens, comme nous le verrons dans la troisième partie.

La division verticale du groupe est opérée progressivement tout au long des années 1990 pour aboutir à la holding au seuil des années 2000²⁷. Cette forme juridique rend possible l'attribution des biens immobiliers aux différentes sociétés. Chacune peut acquérir, gérer et céder des biens²⁸. Au moment où les FS se filialisent, la direction du groupe peut donc distribuer la propriété du patrimoine entre les sociétés de la holding, y compris si les filiales ne sont qu'en partie contrôlées. Cette pratique de l'allocation d'actifs suit des stratégies comptables explicitées dans le prochain chapitre.

Contentons-nous pour l'instant de noter que l'infrastructure et ses dépendances, y compris les gares, sont conférées à la filiale concessionnaire de l'infrastructure²⁹. Lors de sa création, RFI « hérite » de 16 100 km de lignes, environ 2500 gares et 570 installations de fret. En termes financiers, la valeur nette de l'ensemble des terrains, bâtiments, et infrastructures ferroviaires et portuaires de RFI est ainsi estimée à 57,5 Md€ au 31 décembre 2006 (Rete Ferroviaria Italiana 2008: 25). Cela représente 80 % des immobilisations matérielles du groupe.

Cette affectation du patrimoine n'est qu'en partie associée à la localisation de la dette ferroviaire auprès de l'infrastructure. En effet, la forme juridique de la holding totalise les

²⁶ entretien 93, chef de la Divisione 4 (gestione del patrimonio immobiliare) de la Direzione generale per le infrastrutture ferroviarie e l'interoperabilità du Dipartimento per le infrastrutture, gli affari generali e il personale du Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, 9 octobre 2013, Rome.

²⁷ L'organigramme des Ferrovie dello Stato change régulièrement au cours des années 1990. Ce sont d'abord les « aires » « réseau » et « transport » qui sont créées en 1992. En 1996, sept « aires stratégiques d'affaires » voient le jour (« rete », « servizi di ingegneria », « materiale rotabile e trazione », « passeggeri », « trasporto metropolitano e regionale », « logistica integrata », « attività immobiliari »). Enfin, les « divisions » apparaissent en 1998 (« passeggeri », « trasporto regionale », « cargo », « infrastruttura »).

²⁸ Décret de loi n° 351 du 25 septembre 2001. Il prévoit des « dispositions urgentes en matière de privatisation et de valorisation du patrimoine immobilier public et de développement des fonds d'investissement immobilier collectifs ». L'article 6-bis prévoit en effet que « les biens immobiliers qui ne sont plus nécessaires [strumentali] à l'activité spécifique à l'entreprise ferroviaire [...] soient aliénés et valorisés par les Ferrovie dello Stato S.p.A., ou par les sociétés qu'elle contrôle ».

²⁹ Décret ministériel n° 138 T du 31 octobre 2000 qui remplace celui de 1993 qui liait la gestion de l'infrastructure et les services de transport.

immobilisations et les dettes du groupe, dans le bilan de la société mère. De plus, les prises en charge de la dette ferroviaire par l'État, dans les premières années de fonctionnement des FS sous la forme d'une société par action, puis en 2006, ont contenu celle-ci³⁰. Ainsi au 31 décembre 2006, la dette placée dans le bilan de RFI était de 5,2 milliards d'euros, un peu moins de 30 % de celle de l'ensemble du groupe (cf. Tableau 8).

Tableau 7 : Propriétaires et classifications des biens ferroviaires avant et après les réformes sectorielles

		Avant les réformes	Après les réformes
Italie	<i>Propriétaire</i>	État	RFI, autres filiales du groupe FS
	<i>Affectataire</i>	Azienda Autonoma FS	ø
	<i>Classifications</i>	Domaine public, patrimoine indisponible, patrimoine disponible	Patrimoine destiné au service public ferroviaire, patrimoine non destiné au service public ferroviaire
France	<i>Propriétaire</i>	État	État, RFF
	<i>Affectataire</i>	Société d'économie mixte SNCF	SNCF
	<i>Classifications</i>	Domaine public, domaine privé	Domaine public, domaine privé

Tableau 8 : Rapports entre les immobilisations matérielles et les dettes des entreprises ferroviaires (au 31 décembre 2006, en Md€)

	RFI	FS	RFF	SNCF	RFF+SNCF
Infrastructure et immobilier	51,5	52,9	24,2	6,5	30,7
Immobilisations corporelles	51,5	71,9	24,2	19,7	43,9
Immobilisations totales	62	73,7	24,8	19,7	44
Dettes financières	5,2	18,4	27,8	6,5	34,3

Sources : rapports financiers RFI (2008), Ferrovie dello Stato (2008), Réseau ferré de France (2007), SNCF (SNCF 2007).

3.1.3. En France, le transfert du patrimoine à un organisme de défaisance pour se défaire de la dette ferroviaire

Le déséquilibre financier de la SNCF a été perçu comme un problème à partir des années 1970. Il est considéré comme un enjeu central dans les rapports qui préparent la réforme du secteur ferroviaire français dans la première moitié des années 1990³¹. Atteindre

³⁰ Entre 1992 et 1996, l'État reprend 15,5 Md€ à sa charge, puis 31,2 Md€ en 1996 et 13 Md€ supplémentaires en 2006 (Arrigo et Di Foggia 2014: 13).

³¹ Voir par exemple le rapport Haenel (1993: 61) qui se penche sur « la particulière gravité » de la situation financière de la SNCF, le rapport Stoffaës (1995: 74) qui se montre préoccupé par « l'asphyxie financière » de la SNCF,

un équilibre est toutefois rendu délicat par l'importance de la dette ferroviaire. Une première réponse à ce problème est apportée par le Service annexe d'amortissement de la dette (SAAD) créé en 1991 afin d'alléger la SNCF de 5,8 Md€ de créances (32,4 % de la dette ferroviaire)³². La directive européenne exige la séparation comptable du gestionnaire et de l'exploitant. Elle offre une nouvelle opportunité pour répondre à ce problème. L'État profite de la création de RFF pour lui attribuer les deux tiers de la dette ferroviaire, plutôt que de la reprendre dans les comptes publics ou de la laisser à l'entreprise historique. C'est ainsi que 20,5 Md€ de créances, considérés comme liés à l'infrastructure, sont transférés des comptes de la SNCF au nouvel établissement. Ce choix est motivé d'un côté par la volonté de ne pas grever les comptes publics, l'année même de la qualification pour l'entrée dans la monnaie unique européenne (Cour des comptes 2008 : 3) et, d'un autre côté, par celle de donner les moyens à la SNCF de concourir dans l'espace concurrentiel du transport de voyageurs et de marchandises, annoncé par les « paquets » de la Commission européenne³³.

Le patrimoine ferroviaire va jouer un rôle essentiel dans cette stratégie. Pour compenser l'attribution de la dette, la majeure partie de ce patrimoine est inscrite dans la dotation de RFF (22,5 Md€, cf. Tableau 9). Cette dotation correspond certes à la mission de gestionnaire de l'infrastructure qui est confiée au nouvel établissement, mais le transfert de compétences est en réalité assez formel. En effet, l'essentiel du savoir-faire et de la main d'œuvre – environ 55 000 cheminots, soit un tiers de l'effectif total de la SNCF – reste dans le périmètre de l'entreprise historique, au sein du Gestionnaire d'infrastructure délégué. Le nouvel établissement ne compte lui que quelques centaines d'employés dans ses premières années. Aussi, RFF naît « *d'abord comme un organisme de défaisance* », pour reprendre l'expression de la Cour des comptes (2003 : 255). Cela ne présume pas de la manière dont l'établissement va gérer le patrimoine qui lui est attribué, comme cela sera montré dans le prochain chapitre. Néanmoins, l'association entre la dette et le patrimoine ferroviaire se trouve scellée dans les comptes de l'entreprise et dans les représentations des acteurs politiques, administratifs et ferroviaires. Le réseau infrastructurel devient l'envers de la dette ferroviaire.

L'ouvrage de Claude Henry (1997) qui pointe la « *situation dramatique* » de la SNCF ou encore le rapport Martinand qui constate « *l'ampleur du problème* » représenté par une dette de 100 MdF (1996: 12). Un rapport plus récent sur la dette ferroviaire a été réalisé par la Caisse des dépôts et consignations (2004).

³² Eurostat a finalement exigé que le SAAD soit intégré aux comptes de l'État. 8,39 Md€ ont été inscrits au passif de son bilan en 2007 (ministère du Budget 2008).

³³ Les « paquets » contiennent plusieurs directives. Ils relèvent d'une stratégie politique qui consiste à contraindre les États membres et les parlementaires à adopter en bloc des directives. Le premier est voté par le Conseil européen en 2001, le deuxième et le troisième sont votés en 2007 par le parlement, après des amendements significatifs du texte de la Commission Européenne.

Tableau 9 : Immobilisations corporelles de la SNCF avant et après transferts à RFF (en MdF)

	1996	1997
Terrains	40,1	8,2
Constructions	106,1	16,9
Installations techniques, matériel et outillage	29,3	4,5

Source : SNCF (1997), SNCF (1999).

Ce transfert de patrimoine implique en outre deux changements, l'un dans le régime de propriété des biens ferroviaires, l'autre dans l'affectation des revenus tirés de leur cession. En premier lieu, alors que la SNCF demeure affectataire, RFF reçoit sa dotation en pleine propriété³⁴. Les deux établissements ferroviaires sont dès lors sous deux régimes différents. RFF a la faculté de déclasser ses biens du domaine public ferroviaire sans recourir, à l'administration de tutelle. Pour autant, ce transfert ne correspond pas à une sortie du domaine public du patrimoine ferroviaire, comme lors de la création de l'*Ente* en Italie. En second lieu, la SNCF décide de l'utilisation des produits de cession des biens du domaine. Alors que jusqu'en 1997 l'entreprise était contrainte d'employer les produits de cession « *pour l'aménagement ou le développement du domaine ferroviaire* » et donc de les inscrire « *au compte de résultat et portés dans un compte de réserve spéciale sur l'exercice suivant* », le principe « *d'indivisibilité du résultat* » – c'est-à-dire leur libre utilisation – s'applique après cette date (SNCF 1999 : 74).

3.2. La quantification des patrimoines ferroviaires : inventaire et monétisation

Les opérations de transfert des immenses patrimoines ferroviaires dont nous venons de rendre compte ne se règlent pas par décret. Elles nécessitent des processus d'inventaire et d'estimation, c'est-à-dire des opérations de quantification. Selon la distinction établie par Espeland et Stevens (2008), l'inventaire correspond à une quantification qui « repère » et l'évaluation à une quantification « met en équivalence ». La production d'inventaires renvoie en effet, au travail de catégorisation selon des mesures nominales. Elle est destinée à connaître finement ce que les établissements possèdent en termes de localisation, de types ou encore d'état des biens. L'évaluation financière consiste en une mesure de ce même patrimoine selon un étalon monétaire. Elle est productrice d'une réalité comptable du patrimoine ferroviaire. Cette mise en équivalence – « *la transformation de différentes qualités dans une métrique commune* » (Espeland et Stevens 1998 : 314) place les biens constitutifs de ce patrimoine sur le même plan que d'autres entités, dans « *l'espace d'équivalence* » que constitue la comptabilité des entreprises

³⁴ Décret n°444 du 5 mai 1997 (chapitre 2).

(Desrosières 2008 : 212), et notamment la dette et les crédits. Selon Fabrice Bardet (2014 : 66), « *la comptabilité dispose d'un pouvoir de désagrégation des données* ». Ici, elle permet de différencier chaque élément constitutif du système technique et de lui attribuer une valeur. Autrement dit, l'évaluation des biens selon une métrique financière correspond à un projet de lisibilité orienté vers les crédetes³⁵. Eve Chiapello (2005) note que cette approche désagrégée du patrimoine des entreprises est soutenue par une vision actionnariale, qui cherche à identifier les « *plus-values latentes* » des actifs. La réagrégation des entités produit en effet, l'image d'une entreprise qui pourrait être liquidée à tout moment « *en la vendant par composants* ». Ainsi, « *la firme n'est rien d'autre qu'une somme d'actifs revendables sur le marché* » (p.370). Il n'est pas reconnu de valeur à l'assemblage singulier des actifs, en l'occurrence sous la forme d'un réseau technique territorial.

Lors des évaluations concomitantes des transferts des biens ferroviaires de FS, RFF et SNCF, la mise en équivalence des biens ferroviaires selon un étalon monétaire, s'effectue selon deux calculs : soit en fonction du capital investi dans la production ou l'acquisition d'un bien – la valeur historique, selon l'appellation de Desrosières (2008 : 72-73) –, soit en fonction de la valeur potentielle de revente de l'actif – nommée valeur de marché. La première s'apprécie à partir du *capital réel* investi dans les immobilisations corporelles. Chaque type de bien a une durée de vie propre avant son obsolescence, dont la définition permet de répartir les annuités d'amortissement³⁶. Dans cette approche, les biens immobiliers sont des *conditions de production*. De fait, un actif perd inexorablement de la valeur au fur et à mesure que ses avantages économiques sont consommés. L'appréciation de la valeur marchande des biens ferroviaires est au contraire une projection. Elle se fait en fonction des marchés immobiliers. Il s'agit d'estimer la valeur des biens, avec pour hypothèse que ceux-ci seraient introduits dans les marchés immobiliers ou fonciers. Cette valeur potentielle devient réalité par l'établissement des valeurs nettes comptables³⁷, selon des estimations basées sur la géographie des marchés immobiliers dans lesquelles ils s'inscrivent.

Dans les deux pays, mais de manière plus conflictuelle en France, les processus socio-économiques et sociotechniques, comparés dans cette section témoignent de l'intense activité

³⁵ On retrouve le même type de projet dans le cas de l'université d'Amsterdam. Il a eu des conséquences très problématiques pour son fonctionnement (Engelen, Fernandez, et Hendrikse 2014).

³⁶ Des conventions comptables standardisent ces calculs dans les bilans comptables des entreprises (et désormais des États). À titre d'exemple, la nomenclature RFF prévoit les durées d'amortissements suivantes : terrains (non amortis), aménagements des terrains (30 ans), constructions (15 à 50 ans), aménagements des constructions (10 ans), terrassement (10 ans), voies (20 à 100 ans), installations d'énergie électrique (10 à 75 ans), signalisation (15 à 50 ans), télécommunications (5 à 30 ans), passages à niveaux (15 ans), ouvrages d'art (30 à 70 ans) (Réseau ferré de France 2007: 28).

³⁷ La valeur nette comptable correspond à la valeur brute d'un actif à laquelle sont soustraits les amortissements et les provisions. La valeur brute comptable est la valeur d'entrée d'un bien dans l'actif.

sociale et des rapports de force qui se sont déployés. Ils produisent une nouvelle nature des patrimoines ferroviaires, à la fois immobilière et comptable, au service des réformes sectorielles de ces grands opérateurs de service public.

3.2.1. La double « *épreuve* » de la valorisation des biens des Ferrovie dello Stato

En 1985, la loi de création de l'Établissement public italien prévoit qu'une commission soit constituée par le ministère des Transports, « *de concert avec le ministère des Finances, du Trésor et de la Défense* », afin de « *préparer le passage des biens, comptabilités et services* » du département ministériel au nouvel établissement³⁸. Dans les faits, seuls les wagons et les véhicules de service sont inscrits dans la dotation initiale de l'établissement en 1986. Les autres immobilisations étant inscrites hors bilan, au titre des biens de tiers. Le transfert du matériel de traction et de la flotte s'effectue en 1988, les véhicules routiers l'année suivante. À chaque fois des délibérations de la commission sanctionnent ces passages (Notaro et Tirelli 1999). Les lignes de chemin de fer, les bâtiments, les installations et les terrains sont finalement attribués en 1992, lors de la transformation de l'Établissement Public en société par actions, après qu'ait été écartée l'hypothèse d'un transfert à un organisme de défaisance d'une partie de la dette et des biens catégorisés hors du service public ferroviaire (gares de marchandise et de voyageur, bâtiments civils et industriels, lignes désaffectées, etc.) (*Corriere della Sera* 1992).

Le transfert en plusieurs étapes des biens ferroviaires aux FS s'explique par le temps nécessaire pour procéder à l'inventaire et à l'estimation des biens à inscrire dans le bilan comptable de l'établissement (Maione 1992). Pour effectuer la sortie du patrimoine ferroviaire de l'État, une procédure administrative qui engage plusieurs secteurs et niveaux de l'État et de l'entreprise ferroviaire est donc mise en place. Les services fiscaux et cadastraux déconcentrés doivent rédiger des fiches descriptives de chaque site ferroviaire³⁹ qui, une fois complétées et validées par les directeurs régionaux des FS, sont transférées au ministère des Finances. Celui-ci statue sur les cas litigieux en accord avec le ministère des Transports. En 1993, ce transfert n'était toujours pas achevé (Savino 1995 : 74). Un témoin de ce processus se souvient qu'il a fallu

³⁸ Article 27 de la loi n°210 du 17 mai 1985.

³⁹ Article 6 du décret de loi n°298 du 26 mai 1992, repris dans l'article 15 du décret de loi n°16 du 23 janvier 1993. Les fiches doivent comporter « *l'indication des charges qui pèsent sur les biens en faveur des administrations de l'État et de tiers ou des limites qui s'y rapportent ; l'évaluation des biens se référant aux valeurs de marché courante au 31 décembre 1985, à moins qu'il n'y ait eu des changements ultérieurs concernant des modifications dans le zonage urbain, et ce jusqu'à la date d'entrée en vigueur du présent décret ; l'attestation, de la part des directeurs régionaux de l'établissement « Ferrovie dello Stato », territorialement compétents, qu'à la date du 31 décembre 1985, le bien était à la disposition de l'Azienda Autonoma delle Ferrovie dello Stato.* »

*un temps assez long pour [...] clarifier avant tout le patrimoine immobilier, ce en quoi il consistait, pour faire tous les cadastrages, et ensuite passer aux ventes. Il y a donc eu une durée de plusieurs années, quasiment une décennie, qui nous a servi pour normaliser la situation.*⁴⁰

Ce processus ne consiste pas seulement en un relevé des caractéristiques physiques des biens, il comporte également l'estimation de leur valeur économique. Celle-ci se base, soit sur les valeurs des marchés immobiliers, soit sur le coût de reconstruction des fonctions, rapporté à la « *vie résiduelle dans les limites de ce qui est considéré récupérable à travers l'usage* », c'est-à-dire sur le calcul de l'amortissement comptable (Chiocca 2000 : 169). Ces valeurs sont établies à partir des évaluations du service des Domaines. Ce dernier a ensuite croisé ses données avec les calculs de l'amortissement des installations de chaque emprise par les FS⁴¹. La construction de valeurs nettes comptables à travers ce processus permet de constituer un actif aux Ferrovie. Le patrimoine des FS passe ainsi de 8 Md€ lors de sa création à 35 Md€ au terme du processus, dont 77 % d'immobilisations corporelles (Chiocca 2000). L'inventaire des biens ferroviaires est donc un long travail. La « désétatisation » des terrains ferroviaires nécessite paradoxalement une coordination administrative sur tout le territoire et dans la longue durée.

Suite à ce transfert, les FS commandent une étude sur son patrimoine à un groupement de sociétés d'audit et de conseil américaines, Morgan Stanley, Imi, Arthur Andersen et American Appraisal. Cette dernière est alors spécialisée dans l'évaluation des actifs corporels (*'tangible assets'*) des entreprises du secteur manufacturier. L'évaluation que le groupement présente en 1994 est un peu inférieure à la précédente, le patrimoine net étant évalué à 33 Md€ (Savino 1995 : 73). À l'estimation *administrative* du patrimoine, succède l'expertise *marchande* d'un consortium privé, à la demande de l'entreprise. Cette estimation marchande n'a plus pour vocation de détacher les FS de l'État mais de les rattacher à ses créanciers et ses (futurs) actionnaires. En effet, l'évaluation du patrimoine immobilier, qui constitue l'essentiel de la valeur des FS, s'insère dans une politique financière qui « *consiste précisément à tenir les entreprises préparées et organisées pour cette évaluation* » lorsqu'elle sera opérée par les marchés financiers (Muniesa 2012 : 31). Ce patrimoine a donc connu une double *épreuve*, définie comme « *les dispositifs expérimentaux au terme desquels se réalisent des êtres* » (Lemoine 2011 : 24) et exécutée par des institutions administratives et marchandes. Elle confère au réseau de l'État une nouvelle nature monétaire et comptable. L'actif créé à partir de l'agrégation de chaque entité de ce patrimoine peut dès lors être fermement positionné en face de la dette affichée dans le bilan de l'entreprise.

⁴⁰ entretien 76, responsable du bureau « Milan » de la « Zone Nord-Ouest », Ferservizi, 6 février 2013, Milan.

⁴¹ idem.

Après cette double épreuve, FS « *durant de nombreuses années, a réévalué les actifs* » ce qui « *a permis de boucler les bilans* » en augmentant le capital social de l'entreprise⁴². Toutefois, cette logique comptable n'est pas illimitée. Dans les bilans du gestionnaire d'infrastructure et des filiales immobilières, les valorisations restent prudentes. Un dirigeant ferroviaire avertit que des « *principes de précaution* » sont utilisés :

*même si la valeur [immobilière] est plus élevée, nous préférons ne pas faire d'évaluations qui créent des bulles financières. Il y a prudence dans la mise au point du bilan chez nous.*⁴³

Reste que ces valeurs nettes comptables ne sont pas sans effet dans les processus de cession des biens ferroviaires, car elles figent leur valeur minimale. Les biens ont une valeur monétaire intrinsèque, indépendamment de leur affectation future, et ne peuvent donc pas être dévalués sans poser de problème comptable. Lorsqu'il débute un projet d'aménagement, un agent doit « *identifier les parcelles, l'activité cadastrale [...] pour arriver à connaître quelle est la valeur nette comptable des terrains* ». Pour cela, il dispose d'une base de données qui « *associe le cadastre avec les actifs* »⁴⁴. Il est en effet délicat de justifier la dévaluation d'un bien. C'est rarement le cas du fait des précautions prises, surtout lorsque, dans le cas du foncier, des droits à bâtir sont obtenus sur des terrains évalués comme inconstructibles. Ce type de situation s'est pourtant présenté en Italie⁴⁵. Un « *fond des charges des immeubles de trading* » a alors été mis en place pour compenser ces moins-values dans la comptabilité de la filiale (Ferrovie dello Stato 2007: 176). La valeur minimale des biens est encore augmentée par leur gestion dynamique. Celle-ci consiste à attacher à chaque bien les coûts d'entretien et de valorisation qui s'y rapportent (études, entretien, travaux, etc.). Dans les processus de cession, ces coûts s'ajoutent à la valeur nette comptable, aux impôts et aux frais notariés pour calculer la plus-value dégagée. Ils permettent de donner une réalité comptable au travail de valorisation effectué par les filiales en charge de l'immobilier. La comptabilité analytique qui avait pris la place de la comptabilité financière est elle-même remplacée par la « *comptabilité d'activités* ». Il s'agit

d'un nouveau contrôle de gestion stratégique, fondé non plus sur des entités et des opérations homogènes, mais sur une logique de processus et de projets, impliquant une révision simultanée des structures et des instruments de mesure. (Aggeri et Labatut 2014 : 79)

Mais dans la plupart des cas, ces postulats comptables sont moins une contrainte qu'un argument mobilisé de façon stratégique par les représentants des firmes ferroviaires, au cours

⁴² entretien 56, professeur d'économie territoriale, Politecnico di Milano, 21 mars 2013, Milan.

⁴³ entretien 83, directeur général de Sistemi Urbani, 7 octobre 2013, Rome.

⁴⁴ entretien 73, chargé de projet, Sistemi Urbani, Polo Territoriale Nord, 14 décembre 2012, Milan.

⁴⁵ entretien 76, ibid. Nous n'avons pas eu connaissance de tels cas en France, malgré des contraintes comptables identiques.

des négociations avec les collectivités territoriales. Le cas des Scali de Milan donnera l'occasion d'observer une controverse à ce propos.

3.2.2. La séparation « *passionnelle* » des biens ferroviaires entre RFF et la SNCF

La séparation du patrimoine ferroviaire entre la SNCF et RFF initiée en 1997 se base sur un principe de division fonctionnelle sommaire : la première garde les espaces et les bâtiments nécessaires à l'exploitation des services de transport, le second récupère les « *biens constitutifs de l'infrastructure et les immeubles non affectés à l'exploitation des services de transport* »⁴⁶. En d'autres termes, en plus des biens nécessaires à la gestion du réseau, tous ceux n'assurant plus de fonctions ferroviaires revenaient à RFF. L'idée du législateur est alors que ces biens pourraient, une fois valorisés et cédés, contribuer au désendettement de RFF. Dans les faits, ce transfert a été complexe en raison, comme en Italie, de problèmes de recensement ainsi que d'enjeux comptables. Il a également été conflictuel en raison des enjeux financiers et symboliques, liés à l'appropriation du patrimoine par deux établissements rivaux.

Commençons par les problèmes de recensement. En 1997, la fonction immobilière de la SNCF est en cours de formation et l'entreprise « *faute d'inventaire complet, fiable et informatisé de ses biens, n'était pas en mesure de fournir les données nécessaires au partage, et ne l'est devenue que très progressivement.* » (Cour des comptes 2008 : 7). Faisant de nécessité vertu, l'équipe qui fait émerger la fonction immobilière dans l'entreprise profite du transfert des biens à RFF pour systématiser l'inventaire et l'évaluation des biens⁴⁷. Elle s'attèle à la mise en place d'un répertoire informatique nommé « Breteuil », en référence au mètre étalon conservé dans le pavillon de Breteuil du Bureau international des poids et mesures. Il est constitué à partir du recoupement de deux bases de données alphanumériques 'bâtiment' et 'terrain' produites par les anciens services en charge du domaine à la Direction de l'équipement.

*En 1996 on était une équipe minuscule et on a travaillé à faire émerger une Direction de l'immobilier qui travaillait sur à la fois les terrains et les bâtiments. Ça a l'air tout bête, mais auparavant c'était pas distingué, [...] c'est-à-dire qu'on n'avait pas à l'époque de systèmes d'informations cohérents et performants qui permettent de connaître de quoi on était propriétaire, qui permettent de mesurer les enjeux financiers.*⁴⁸

Cet inventaire est l'occasion d'un remembrement. En effet, selon un membre de la Direction de l'immobilier qui y a participé, « *on cherchait à faire qu'il y ait une harmonisation entre les lots de*

⁴⁶ Article 5 de la loi du 3 février 1997.

⁴⁷ Une 'mission de préfiguration' est en effet constituée l'année qui précède la création de RFF en 1997.

⁴⁸ entretien 65, chargé de mission, département valorisation et développement fonciers, Direction de l'immobilier, SNCF, 10 avril 2012, Paris.

terrain et les bâtiments qui sont sur un lot de terrain, qu'il n'y ait pas un bâtiment fret sur un terrain relevant de la gare voyageurs »⁴⁹. À l'inventaire s'ajoute une évaluation :

*Ce que la SNCF possédait ça avait quelle valeur, ça coûtait combien, ça rapportait combien ? [...] On a fait tout ce travail-là, de connaissance et puis à partir de là on a proposé de mettre en place une Direction de l'immobilier et d'avoir des objectifs, etc. Et puis pratiquement au même moment, puisque c'était en 1997, RFF a été créé, donc il a fallu diviser en deux les terrains et les bâtiments ferroviaires, ça a été très long, très compliqué.*⁵⁰

Il y a donc eu une conjonction entre les réflexions internes de la SNCF quant au développement d'une activité immobilière et la création de RFF qui justifie un travail de connaissance et de quantification du réseau technique selon des critères immobiliers.

L'équipe d'une dizaine de personnes, située dans le pôle de la maîtrise d'ouvrage de la SNCF, se charge alors de donner une stratégie immobilière à l'entreprise. Elle saisit l'opportunité pour légitimer son travail d'évaluation du patrimoine :

*On voit que l'on s'est servi de la création de RFF comme levier pour faire avancer un certain nombre de choses. Sur le problème de la valeur également, puisque la logique de la création de RFF c'était de lui transférer [...] les dettes, en lui disant, en contrepartie on vous a transféré un patrimoine qui représente à peu près la valeur. Donc vous êtes couverts. [...] Effectivement, il s'agissait de donner une valeur à ce patrimoine, et de répartir cette valeur.*⁵¹

L'objectif de l'opération est donc de construire la valeur – plus précisément les valeurs nettes comptables – du patrimoine ferroviaire. Pour ce faire, l'équipe utilise, comme en Italie, différentes méthodes d'estimation selon les types de biens. Une installation technique est évaluée en fonction du calcul de l'amortissement, alors que des terrains et des immeubles de logements ou de bureaux sont considérés en rapport aux marchés immobiliers et fonciers. L'évaluation est contrôlée par le cabinet d'audit Coopers & Lybrand (aujourd'hui PwC) qui valide le montant « théorique » des biens transférés « compte tenu de la difficulté à apprécier la valeur du réseau ferré » (Silbert 2000).

Les sites ferroviaires sont ainsi décomposés en trois lignes comptables, puis réagregés, afin de construire la valeur des immobilisations corporelles des deux établissements. Pour la mener à bien cette tâche immense dans les délais de création de RFF, l'équipe procède à grands traits :

On a créé un fichier qui attribuait une valeur au terrain et au bâtiment. [...] Il y avait, à partir des critères de localisation, on avait dit : « il y a Paris, il y a la proche banlieue, il y a les grandes

⁴⁹ entretien 66, chargé de mission, département valorisation et développement fonciers, Direction de l'immobilier, SNCF, 11 juin 2013, Paris.

⁵⁰ entretien 65, *ibid.*

⁵¹ entretien 66, *ibid.*

capitales régionales, et puis ensuite les villes de moins de 100 000 habitants, les villes entre 30 000 et 100 000 ». *On avait une grille géographique et urbaine, en fonction des tailles des agglomérations urbaines et puis voilà : dans cette catégorie, le m² vaut tant, pour des valeurs qui étaient très en deçà. Il s'agissait de constituer des [valeurs nettes comptables] [...] au bilan de la SNCF et au bilan de RFF. Le choix qui a été fait à l'époque, [...] les valeurs que l'on a fixées, par rapport au prix du marché, en [valeurs nettes comptables], c'était quatre ou cinq fois inférieur au prix du marché. Mais bon, il convenait d'être prudent.*⁵²

Aussi grossière fut-elle (les zones géographiques sont « Paris centre », « Paris banlieue », « capitale régionale », etc.). La mesure du patrimoine immobilier ferroviaire a donc été élaborée par comparaison à partir d'une géographie des marchés immobiliers. Cette évaluation est prudente, car, d'une part, les évaluateurs ont de grandes incertitudes concernant la consistance de ce patrimoine et de ces marchés, et, d'autre part, il est intéressant de sous-évaluer la valeur des biens afin de dégager de la liquidité, du « *cash flow disponible* », lors des ventes.

L'inventaire et sa valorisation établis par la SNCF et le cabinet d'audit restent trop approximatifs. En effet, « *le traitement comptable de la séparation entre SNCF et RFF a été réalisé de manière globale, sans affectation individuelle par bien* » (SNCF 2009 : 9). Ce n'est que dans les années qui suivent que les deux établissements élaborent, sur la base d'une nomenclature commune, leur système de gestion comptable des immobilisations fixes. L'objectif de cette opération n'est pas de revaloriser les immobilisations corporelles, mais de répartir la valeur totale sur chaque ligne comptable correspondant aux terrains et aux immobilisations. Cette opération consiste à mettre en face de *chaque* bien physique une valeur nette comptable, de progresser dans la connaissance intime du réseau d'un point de vue comptable.

Cette progression participe de la mise en place d'une comptabilité analytique, dans les deux établissements, à la même période. Ce travail commencé en 1998. Il n'est achevé qu'en 2001 par la SNCF et en 2003 par RFF. Du côté de la SNCF, les fichiers techniques rassemblés dans la base informatique Breteuil sont « *fiabilis[és]* » puis « *valoris[és]* » « *sans générer de distorsion sur les flux d'amortissement* » avant d'être intégrés dans un progiciel de gestion des immobilisations (SNCF 2002 : 46). De son côté RFF intègre son inventaire « *dans le module immobilisations du progiciel de gestion intégré JD EDWARDS*⁵³ *utilisé par l'établissement pour sa gestion budgétaire et comptable* » (Réseau ferré de France 2005c : 27). Il s'agit d'un registre très précis puisqu'il totalise pas moins de soixante-dix-sept natures d'immobilisations réparties en onze familles dont une seule (aménagement et terrains) a été insérée par RFF. Ainsi, les

⁵² idem.

⁵³ Progiciel de gestion intégrée concurrent de SAP.

établissements publics conformément le réseau de l'État aux catégories institutionnalisées par les grandes firmes industrielles et la profession immobilière. Les finalités de cette opération sont de (i) détenir une base de données unique « *permettant d'assurer un suivi et une valorisation individualisée des biens* », (ii) certifier la correspondance des « *immobilisations comptables avec l'existant physique* » et (iii) de mettre en équivalence les entités physiques du réseau avec les autres entités qui composent un bilan en respect des règles de la comptabilité analytique (Réseau ferré de France 2004 : 9)⁵⁴.

Ces opérations comptables précèdent l'adoption des normes internationales IFRS (International Financial Reporting Standards). Pour les actifs immobiliers, ces normes conduisent à ne plus tenir compte de la valeur historique du bien, mais de sa valeur de marché qui doit être revalorisée chaque année (Chiapello 2005). Elles sont adoptées à partir de 2005 par RFF et de 2007 par la SNCF⁵⁵. Les FS opèrent la même transition entre 2008 et 2010 à la suite d'un décret⁵⁶ qui demande l'alignement de la comptabilité des entreprises italiennes sur les entreprises cotées (Ferrovie dello Stato 2011: 22). Selon la réglementation européenne, elle n'est pourtant pas obligatoire pour ces entreprises publiques⁵⁷. Mais le fait qu'elles empruntent sur les marchés financiers a justifié cette conversion aux yeux de leurs actionnaires, les ministères des Finances. Il s'agit donc d'une harmonisation, entendue dans ce contexte comme « *le processus consistant à fournir une information comparable sur les entreprises par-delà les frontières nationales* » dans le but « *de permettre à des investisseurs de voir le marché international comme un unique marché fait de principes et d'opérations uniformes* » (Montagna 1986 : 117-118). Et cette harmonisation relève d'une isomorphie coercitive imposée par les États, dans leur figure d'actionnaire (DiMaggio et Powell 1983).

* * *

Au-delà des enjeux de connaissance, la séparation des biens entre RFF et la SNCF relève d'enjeux de pouvoir, occasionnant des rapports de force non seulement entre les deux établissements, mais également entre l'État et son opérateur historique. Le principe de

⁵⁴ Dans le vocable comptable, il s'agit de « *respecter la codification interne en termes de nomenclature, de segment de gestion et de structure analytique.* » (Réseau ferré de France 2004: 9)

⁵⁵ L'adoption des normes IFRS a provoqué des dépréciations et des revalorisations d'actifs importantes pour ces établissements. Elle a entraîné une dégradation majeure du bilan de RFF, contraint par ces normes d'inscrire à son passif une provision pour dépréciation d'actifs de 10,13 Md€, du fait du mauvais état du réseau et de l'absence de perspective d'investissement. La SNCF a créé en 2007 une Caisse autonome de prévoyance et de retraite pour éviter le provisionnement des pensions de retraite des cheminots qui, selon ces normes, aurait grevé le bilan.

⁵⁶ Loi n°38 du 28 février 2005.

⁵⁷ Le règlement communautaire n°1606 du 19 juillet 2002 laisse aux États membres le choix d'obliger les entreprises non cotées à utiliser le référentiel comptable de l'IASB. Le législateur a décidé d'autoriser les entreprises à se convertir à ces normes (ordonnance n°1382 du 20 décembre 2004).

division fonctionnelle des biens établi en 1997 ne recouvre pas tous les cas de figure. En principe, si des doutes subsistent, la SNCF doit démontrer qu'elle occupait les lieux pour des activités d'exploitation au 1^{er} janvier 1997. Ces marges d'incertitude vont être occupées stratégiquement par la SNCF. Un agent de la Direction de l'urbanisme de la Ville de Paris témoigne d'un cas de séparation :

On a acheté un hectare, à côté de la halle Gabriel Lamé. On avait besoin de cet hectare pour faire une école et puis des équipements publics, etc. [...] On ne savait pas à qui cela appartenait, puisque le problème était de savoir si un train avait circulé après le premier janvier 1997. La SNCF a fini par retrouver un bordereau à Lyon qui prouvait qu'un train avait circulé après cette date-là et que donc c'était du patrimoine SNCF. Ça a été ubuesque.⁵⁸

Aussi, la séparation du patrimoine, plus exactement l'appropriation de quatre types de biens (les terrains de fret, les logements, les cours voyageurs des gares et les découpages en volume des bâtiments), devient rapidement l'un des principaux foyers de la rivalité entre les deux établissements.

L'État a les plus grandes difficultés pour mettre d'accord ses deux établissements. En mai 1999, il met en place la Commission nationale de répartition des actifs prévue dans la loi de création de RFF pour régler les cas litigieux. Outre la production d'avis au cas par cas, elle doit établir des principes dont RFF et la SNCF se saisiraient pour décider entre eux des répartitions. Il n'en va pas ainsi puisque la SNCF, excluant toute jurisprudence, fait des recours systématiques contre les avis de la commission de répartition, bien que tous soient suivis par les ministres compétents (Cour des comptes 2008). En octobre 2002, les deux établissements ne se sont mis d'accord que sur 70 % des terrains et 55 % des bâtiments. Les sites de gare, les cours de marchandises et 12 000 logements ne sont pas encore répartis (Audoin 2002).

Face à l'inefficacité de la commission, un rapport est demandé à un conseiller d'État en 2003. C'est ensuite la Mission d'évaluation et de contrôle de l'Assemblée nationale qui se penche sur la question (Mariton 2004). Une nouvelle structure d'arbitrage est créée en septembre 2004, suite à une demande du gouvernement adressée aux présidents des deux établissements⁵⁹. Elle est placée sous la présidence d'un professeur de droit. Pour les y représenter, la SNCF choisit un avocat et ancien conseiller référendaire de la Cour des

⁵⁸ entretien 3, directeur du bureau d'analyse et de prospection immobilière, Sous-direction à l'action foncière, Direction de l'urbanisme, Ville de Paris, 4 avril 2012, Paris.

⁵⁹ Cette demande prend la forme d'une lettre cosignée les ministres de l'Économie, des Finances et de l'Industrie, de l'Équipement, des Transports, de l'Aménagement du territoire, du Tourisme et de la Mer et les secrétaires d'État au Budget et à la Réforme budgétaire et aux Transports et à la Mer.

comptes et RFF désigne un membre de la Cour des comptes. La commission rend son rapport d'arbitre en octobre 2006, il est publié au Journal officiel le 29 novembre suivant⁶⁰. Ses conclusions laissent néanmoins en suspend la question des parvis de gares que SNCF souhaite garder quand RFF suggère leur transfert aux collectivités locales afin d'organiser l'intermodalité avec les autres types de transport⁶¹. Il faut encore une analyse de la Mission de contrôle économique et financier des transports pour parvenir à un accord, validé en 2008 par une lettre cosignée par le directeur général des Infrastructures, des Transports et de la Mer, du directeur général de l'Agence des participations de l'État et du directeur du Budget. Des structures ad hoc ont été créées, de grandes institutions ont statué, des hauts fonctionnaires se sont mobilisés dans cette affaire. La durée du différent et les voies suivies pour essayer de le résoudre révèlent la capacité de résistance de l'opérateur historique et le pouvoir, à l'évidence limité, de l'État central sur le patrimoine ferroviaire.

Ce conflit que l'État peine à résoudre génère des frictions entre les établissements et les collectivités territoriales à propos des terrains. Les problèmes de séparation des propriétés ralentissent la mutation vers l'urbain (Cour des comptes 2008 : 10). « *Alors qu'elles avaient nourri des espoirs avec la création de RFF* »⁶² sur ce point, ces dernières sont « *insupportées* » par ces discussions qui ont des effets directs dans les processus de cession. L'adjoint à l'urbanisme de la Ville de Paris témoigne de son effarement devant la carte foncière du site de Clichy Batignolles et de la durée qui a été nécessaire pour l'obtenir :

*Moi quand j'ai vu la carte, je suis tombé par terre. [...] en gros, les Batignolles ça fait un quadrilatère et vous aviez, chose absolument incroyable dans le partage des propriétés qui a mis presque un an à être complètement stabilisé, vous aviez des parcelles qui appartenaient à RFF, des lanières qui appartenaient à la SNCF, et tout ça était un enchevêtrement, une espèce de mosaïque, dans laquelle ça, ça appartenait à RFF, la lanière était à la SNCF, ça, c'était du RFF, ça, c'était à la SNCF, c'était un truc de fou quoi.*⁶³

D'un côté, le partage des propriétés a ralenti l'avancement des projets de conversion des sites ferroviaires, d'un autre côté, ces projets ont obligé les établissements à détailler la séparation. Des plans de géomètres distinguent les propriétés de chacun des établissements, afin qu'ils puissent se répartir le produit des ventes foncières.

⁶⁰ Arrêté n°276 du 27 novembre 2006.

⁶¹ Cette indécision provient de l'impossibilité de délimiter les accès routiers (qui doivent être cédés à RFF) du reste de la cour (qui restent à la SNCF) (Keller 2009).

⁶² entretien 63, directeur des investissements et de la maintenance et directeur du projet de LGV Atlantique (ex-délégué régional Pays-de-la-Loire), RFF, 18 mars 2014, Paris.

⁶³ entretien 6, adjoint à l'urbanisme de la Ville de Paris (2001-2008) et président du groupe socialiste au Conseil de Paris (2008-2014), 25 avril 2012, Paris.

Comme pour les marges d'incertitude laissées par les principes de partage du patrimoine, la SNCF fait un usage stratégique des opérations comptables de mise en actifs, menées au tournant des années 2000. En effet, la SNCF intègre les quatre types de biens litigieux dans son système de gestion en 2001. Jusqu'aux arbitrages, elle utilise la réalité comptable de ces biens pour justifier sa proposition de « *traduction financière* » des décisions de répartition des biens, à un prix supérieur ou égal à leur valeur nette comptable, ce que RFF a refusé (SNCF 2000). L'accord finalement conclu en 2008 entre les deux établissements prévoit un versement par RFF d'une compensation forfaitaire de 20,5 M€. Cette somme correspond aux investissements effectués par la SNCF sur les biens finalement transférés, ainsi que « *des charges patrimoniales et fiscales* », respectivement de 36 M€ et 60,6 M€. De son côté, la SNCF a dû rétrocéder, en plus de certains biens litigieux, les produits de cessions (16,7 M€) et hors trafic (179,1 M€) (SNCF 2009 : 9). Pour intégrer ces pertes de biens dans ses comptes, la SNCF modifie les valeurs historiques individuelles des terrains et des bâtiments dans son registre de 2001, sans changer significativement la valeur d'ensemble des immobilisations corporelles dans le bilan.

Ces corrections sont intégrées dans une opération de « *mise en qualité* » des fichiers techniques et comptables des terrains et constructions, nommée INPEC, « *mais avec un N pas un M, qui voulait dire INventaire Physique Et Comptable, INPEC, on devine bien pourquoi on a choisi ce mot-là* »⁶⁴. Cette procédure, conclue en 2008, trois ans après son lancement, est la dernière grande opération d'inventaire menée par la SNCF. Proprement, INPEC ouvre la voie d'une démarche continue d'affinement de la connaissance du patrimoine :

*on a créé plutôt une dynamique dans laquelle on a aidé chaque utilisateur à bien clarifier [au sein de la firme] ce dont il avait besoin et on a un système d'information qui a énormément d'utilisateurs autorisés. Ça, ça génère de la qualité, parce que dès que vous avez beaucoup d'utilisateurs, vous avez beaucoup de remontées d'informations : « comment ça se fait ça ? C'est faux, il faut le corriger, etc. ». Donc on habilite énormément d'utilisateurs. Evidemment on habilite en nombre plus restreint ceux qui ont le droit de modifier les données à l'intérieur.*⁶⁵

Avec INPEC, qui coïncide avec la mise en place d'une direction et d'une politique immobilières, l'existence immobilière du réseau ferroviaire s'impose désormais à toutes les branches de l'entreprise.

En France, l'inventaire physique et la mise en actif du réseau de chemin de fer se sont intimement mêlés à la dispute de biens du domaine, entre les deux établissements publics en

⁶⁴ entretien 68, directeur de l'immobilier de la SNCF, 26 juin 2012, Paris.

⁶⁵ idem.

charge du service ferroviaire. De manière plus évidente encore qu'en Italie, nous découvrons que le processus technique de formatage comptable et de séparation de la propriété d'un réseau physique incorpore des relations de pouvoir entre l'État et ses opérateurs.

Conclusion

Les restructurations des secteurs ferroviaires – la privatisation formelle de l’entreprise en Italie, la séparation du gestionnaire et de l’exploitant en France – ont pu être effectuées grâce aux transformations du statut et de la propriété des patrimoines immobiliers ferroviaires. Les processus d’inventaire et d’évaluation monétaire des patrimoines, autrement dit leur mise en actif, ont permis d’afficher des immobilisations matérielles, en face de la dette ferroviaire, dans le bilan des entreprises. Cette nouvelle nature immobilière et comptable d’un réseau territorial a ainsi contribué au projet politique visant à détacher les opérateurs ferroviaires de l’État afin de passer à une régulation marchande et non plus bureaucratique, de ce secteur, en même temps que de construire un marché des transports concurrentiel à l’échelle européenne.

Malgré des évolutions similaires, les modifications apportées aux biens ferroviaires en France et en Italie connaissent des spécificités et des décalages temporels durant cette période. Le suivi de ces trajectoires montre que le désenclavement du domaine ferroviaire italien est plus complet que celui français. L’Italie a précocement engagé un long processus d’évaluation bien par bien, mobilisant ses services fiscaux et cadastraux, puis les FS ont eu recours à l’expertise de firmes américaines spécialisées pour confirmer et conformer la valeur immobilière de son infrastructure. En France, cette tâche a été déléguée à la SNCF qui a procédé par ‘famille’ de biens et par aire géographique, en mobilisant l’expertise de l’un des « Fat Four » de l’audit, avant de s’engager dans un conflit décennal avec RFF. Dans les deux cas, l’adoption des normes comptables internationales IFRS, a achevé la catégorisation immobilière et l’évaluation marchande des réseaux de l’État.

De fait, le processus de mise en actif d’un patrimoine n’est pas propre aux entreprises ferroviaires. Celles-ci ont été précédées et ont imité de grands groupes industriels. Maria Kaika et Luca Ruggiero (2013) ont ainsi montré comment l’entreprise Pirelli avait valorisé ses implantations industrielles au cours des années 1980. Ils emploient l’expression de « *moment “Eureka !”* » pour décrire la révélation d’un dirigeant du groupe qui, s’inspirant de son concurrent Dunlop, a reconsidéré les actifs immobiliers et fonciers de l’entreprise, non plus sur la base de leur valeur historique, mais sur celle de leur valeur de marché. Cette réévaluation des actifs a permis à l’entreprise de faire face à une crise financière qui menaçait la survie du groupe et de relancer une « *nouvelle stratégie d’accumulation articulée autour de la mobilisation du foncier comme un actif fictif* » (p.16). Mais dans le cas des réseaux ferroviaires, ces opérations ont occasionné de longs processus techniques et bureaucratiques, plutôt que la fulgurance d’un manager. La production de la nouvelle réalité immobilière et comptable, à travers des *épreuves*

administratives et marchandes, a nécessité la coopération d'administrations centrales et décentralisées, des directions ferroviaires nationales et régionales et d'experts des marchés immobiliers. Ces processus ont donné lieu à la réalisation d'inventaires informatisés, de rapports alarmés de parlementaires et de hauts fonctionnaires, de directives et des décrets, de calculs d'amortissement et de prudents agiotages, et, enfin, à la réécriture des bilans des entreprises. Cette densité amène à se détacher de l'idée d'une permutation soudaine de la nature des biens ferroviaires, non plus comme des conditions de production, mais comme des actifs financiers. Aussi l'explication par le changement de régime d'accumulation du capital, appliquée par Kaika et Ruggiero au changement de nature de la base matérielle des firmes fordistes, ne peut être transférée au réseau de l'État. D'autant que le changement structurel dont nous avons rendu compte n'est à une simple conversion. La conception immobilière et comptable des terrains ferroviaires vient en effet se superposer à sa fonction industrielle, qui perdure, ainsi qu'à la problématisation urbanistique de leur présence dans les espaces urbains, qui se structure à la même période.

Ainsi, si la mise en actif des patrimoines ferroviaires les rapproche indéniablement de ceux des groupes industriels privés, trois nuances doivent être apportées à ce rapprochement. Premièrement, la dimension immobilière acquise par les biens ferroviaires ne se substitue pas à son rôle fonctionnel. Si la valeur immobilière acquiert une existence comptable, celle-ci n'est pas exclusive : elle s'ajoute à celle industrielle. L'émergence d'une vision de ce patrimoine comme un *actif*, dont la valeur doit être appréciée en fonction de sa situation géographique dans des marchés immobiliers, est bien un fait nouveau⁶⁶. Mais le rôle fonctionnel de ces biens dans un grand réseau technique territorial ne disparaît pas pour autant.

Deuxièmement, il serait excessif de confondre les deux types de propriétés. Dans le cas français, on observe que la domanialité publique a été maintenue pour les biens des deux établissements. Le régime de propriété est même resté inchangé pour la SNCF. De fait, les administrations des domaines et des transports restent incontournables dans la cession d'un bien. En outre, le différend entre les deux établissements sur la répartition du patrimoine a été réglé par des institutions de l'État. En Italie, le rapprochement avec les biens privés est nettement plus prononcé, mais la situation du patrimoine immobilier est devenue paradoxale : si les FS n'ont pratiquement plus à recourir à l'administration pour conduire l'aliénation des biens ferroviaires, ceux-ci restent, du fait de la vocation publique de ce réseau, 'protégés' des

⁶⁶ Ajoutons que c'est la méthode par comparaison qui a été employée pour évaluer la valeur des biens. D'autres méthodes plus 'financiarisantes', telles que l'évaluation par taux de capitalisation ou par valeur actualisée nette, n'ont pas été mobilisées (Crosby et Henneberry 2015).

actions de tiers. D'un côté, les biens ferroviaires gardent les qualités de ceux classés dans le patrimoine indisponible de l'État, de l'autre les FS peuvent les traiter comme des biens privés.

Troisièmement, il ne faut pas grossir les différences de pratiques entre les situations antérieures et actuelles, au terme des restructurations des secteurs ferroviaires. Bien qu'affectataires, SNCF et FS disposaient auparavant de larges prérogatives, sinon d'un pouvoir discrétionnaire sur les domaines. En qualité de quasi-proprétaires, ces entreprises géraient l'évolution de ce stock. Le changement ne doit donc pas seulement être envisagé à partir de ce que ces firmes ont désormais la *possibilité* de faire avec les patrimoines dont elles disposent, mais également de l'évolution effective des *pratiques*.

Ces trois précisions permettent de saisir l'état singulier de la base matérielle d'un opérateur de l'État, au terme de sa recatégorisation. Elle conserve des caractéristiques de la domanialité publique, tout en étant catégorisée *comme* des actifs immobiliers. Les terrains de l'opérateur de l'État situés dans les espaces urbains ne sont plus seulement la source de leur pouvoir logistique. Ils sont devenus un élément de leur valeur financière et peuvent être envisagés comme une source de profits, notamment grâce à leur valorisation à travers des projets d'aménagement urbain.

Mais cette nature équivoque peut aussi favoriser les problèmes de qualification, les difficultés à leur attribuer une valeur et les disputes concernant les finalités de leur reconversion urbaine. Des investigations restent donc à mener dans cette thèse sur (i) la tension entre le legs public de ces espaces et leur nouvelle nature d'actif, dans les processus de transformation urbaine dans les villes de Paris, Nantes, Milan et Bolzano ; (ii) l'évolution des pratiques *effectives* de gestion, valorisation et cession des terrains ; (iii) les conflits et les arrangements entre les 'conceptions' industrielles, urbanistiques et immobilières de la reconversion de ces terrains, que ce soit à l'intérieur des firmes ferroviaires ou avec les autres parties prenantes des projets d'aménagement.

Ceci nous invite à déplacer le regard des changements *formels* des catégorisations des espaces ferroviaires à leur gestion *concrète*. Aussi, dans le prochain chapitre, l'analyse portera sur la structuration des directions immobilières des firmes nationales françaises et italiennes. Il permettra de compléter notre analyse des réponses apportées par les firmes aux pressions de leur environnement institutionnel, que ce soit les changements de l'économie politique du secteur, qui renforce les exigences en matière de résultats financiers, ou les demandes exprimées par les gouvernements urbains.

Chapitre 4. La structuration des activités immobilières de firmes publiques de flux

Introduction

Après avoir montré le rôle des grands partages et des quantifications des patrimoines ferroviaires dans les réformes du secteur depuis les années 1980, nous nous introduisons maintenant au sein des opérateurs ferroviaires, pour enquêter sur la manière dont ils se sont saisis des immenses propriétés qui leur ont été confiées. Pour gérer toute cette matière et la mettre en actifs, la SNCF, RFF et les FS ont développé des directions et des filiales immobilières. Ce chapitre s'intéresse donc à l'émergence de ces entités. La création de nouvelles entités dans des entreprises est un sujet au fond classique de la sociologie des organisations. En l'occurrence, ces entités ont ceci d'original qu'elles prennent en charge des *affaires immobilières* dans des *firmes publiques de flux*.

Si l'on suit Richard W. Scott (2008), le développement de ce type d'activités dans ces firmes heurte leurs principes de légitimité. Légalement, la valorisation et la cession de biens du domaine public vont à l'encontre de leur nature inaliénable et imprescriptible. Moralement, la recherche de la rente foncière, associée à un comportement d'agent économique privé, sied mal aux principes de service public et d'aménagement du territoire national attachés à ces firmes. Conceptuellement, l'abandon de terrains et de bâtiments aux marchés fonciers et immobiliers apparaît contradictoire avec les besoins d'espaces nécessaires à la conduite des activités ferroviaires. Notre argument est que cette contradiction est dépassée pour deux raisons. D'une part, la structuration de fonctions immobilières répond à la nouvelle économie politique dans laquelle s'insèrent ces opérateurs. D'autre part, elle contribue à forger leur nouvelle identité. Les activités immobilières contribuent à faire de la SNCF, de RFF et des FS des entreprises autonomisées de l'État, tournées vers la rentabilité, et donc en recherche d'optimisation de l'outil de travail et de gains financiers. Cette structuration entraîne un développement des connaissances, des compétences et de la capacité d'action sur les transformations des terrains ferroviaires, et donc sur le pouvoir logistique de l'État dans les villes françaises et italiennes.

Les organisations qui nous intéressent se situent donc à la frontière entre les mondes ferroviaires et urbains. Plus exactement, elles font un travail d'agencement et de chevauchement de la frontière (« *boundary spanning* », Aldrich et Herker 1977) entre ces mondes pour faire passer des biens de l'un à l'autre. Deux objectifs sont poursuivis dans ce chapitre :

(i) comprendre le rôle et les modalités d'action de ces organisations ; (ii) identifier les ressources qui ont été accumulées pour faire ce travail.

Concernant le premier objectif, nous faisons l'hypothèse liminale que, pour obtenir des gains financiers, les entités immobilières développent un nouveau secteur d'activité, l'immobilier et l'aménagement. Cela les pousse à activer des relations avec le segment urbain de l'environnement des firmes ferroviaires. Toutefois, ces relations peuvent résulter d'autres pressions internes et externes, comme la demande de foncier ferroviaire de la part de gouvernements locaux, observée dans le second chapitre. De plus, les interactions peuvent avoir lieu avec des segments différents de l'environnement urbain (collectivités publiques, promoteurs, etc.) et différer d'autant. De même, l'organisation et les pratiques des activités immobilières peuvent varier d'une firme à l'autre. La variation dépend du sens donné à cette activité par les agents et des dirigeants de ces organisations et des ressources accumulées pour structurer cette frontière.

Le second objectif de ce chapitre est donc de renseigner les trois principaux types de ressources (organisationnelles, professionnelles et informationnelles) accumulées par les firmes ferroviaires dans l'aménagement et l'immobilier, depuis vingt-cinq ans. Les *ressources organisationnelles* recouvrent les différentes entités qui ont été créées pour prendre en charge le patrimoine au sein des firmes ferroviaires. Cette fonction, qui existait sous la forme minimale d'un service d'entretien, au sein des directions territoriales de l'infrastructure et du domaine à la SNCF et aux FS, n'était pas un secteur d'affaires jusqu'aux années 1980. Au cours des années 1990 et 2000, on assiste à une autonomisation et une spécialisation croissante de cette fonction. Ces entités se structurent selon des processus de diffusion des principes organisationnels (ou « isomorphie »), coercitifs, mimétiques et normatifs (DiMaggio et Powell 1983). Le premier décrit le fait que la structuration de l'ensemble de l'entreprise (par branche, par filiale, décentralisée, etc.) est appliquée à l'organisation des activités immobilières et urbaines. Le second caractérise l'imitation d'autres organisations, ici les grands propriétaires privés, dans un contexte d'incertitudes, lié dans notre cas aux restructurations sectorielles. Le troisième, lié au projet de professionnalisation de ces activités dans les firmes ferroviaires, désigne la diffusion de modes d'organisation, de pratiques, d'outils des champs de l'immobilier et de l'urbanisme, au sein de ces firmes. Enfin, bien que nous nous référons à ces concepts institutionnalistes, notre analyse intègre l'action stratégique et les conflits entre les acteurs.

Le deuxième type de ressources concerne de fait les agents, qui ont été appelés à gérer le patrimoine des établissements ferroviaires. Puisqu'elles n'existaient pas, les *compétences*

professionnelles ont dû être créées ou importées. Aussi, les membres des unités chargées de l'immobilier sont des '*transfuges*' qui ont travaillé précédemment, soit dans le cœur d'activité ferroviaire, soit dans les secteurs urbains et immobiliers. Ces acteurs sont engagés dans une activité de coopération entre ces deux mondes⁶⁷. À l'issue de notre enquête, trois types de transfuges sont distingués (cf. Figure 19). Parce qu'ils se sont détournés du chemin de fer, les acteurs, passés du cœur d'activité à ces structures immobilières, sont qualifiés de *ferrovipathes dévoyés*⁶⁸. Les *aménageurs* désignent ces professionnels formés en architecture et en urbanisme qui ont exercé dans des agences privées, des établissements publics ou des collectivités dans la planification et la maîtrise d'œuvre urbaines. Enfin les *gestionnaires immobiliers* constituent un groupe professionnel dont les formations sont plus hétérogènes, mais qui ont tous œuvré dans l'administration de biens, la transaction, l'investissement ou encore la promotion. S'ils ont tous participé à faire émerger la question immobilière au sein des firmes, ils ne partagent pas les mêmes conceptions de la reconversion des terrains ferroviaires, du fait de leurs cultures professionnelles distinctes.

Le dernier type de ressources regroupe des éléments apparemment hétérogènes, mais qui contribuent ensemble à la transformation de la connaissance de la base matérielle du système ferroviaire. Nous reprenons ici l'idée que « *pour qu'un domaine puisse être géré ou gouverné, il doit être rendu connaissable* ». Les savoirs, les règles et les instruments, qui sous-tendent cette connaissance, sont cruciaux dans le mode de gouvernement de ce domaine (Aggeri et Labatut 2014 : 81). Les *ressources informationnelles* regroupent à un premier niveau les bases de données d'inventaire et les progiciels de gestion immobilière et comptable, qui répertorient de façon toujours plus détaillée et articulée les uns avec les autres l'*ensemble* du domaine ferroviaire. Ces programmes sont un puissant propagateur des catégories et des pratiques sociomatérielles du secteur immobilier sur les biens ferroviaires. À un second niveau, ces ressources sont constituées d'innombrables études ferroviaires et urbaines, d'évaluations d'experts immobiliers, de plans d'affaires et de cession de *parties* du patrimoine ferroviaire. L'accumulation de ces connaissances a nécessité un travail étalé sur plusieurs années. Il a été repris, affiné, développé

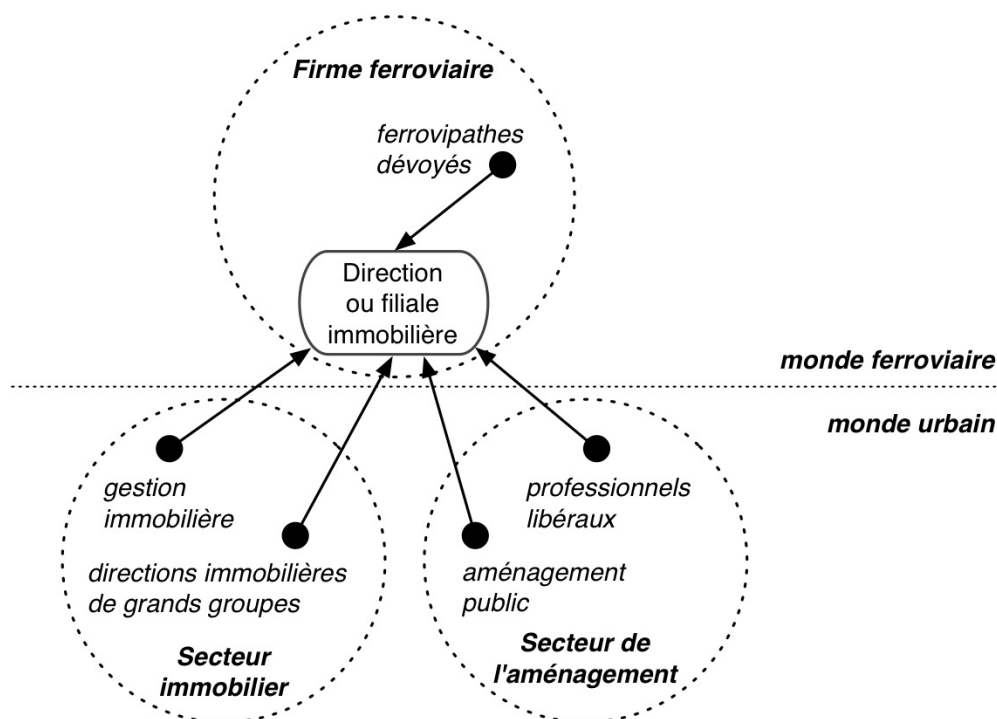
⁶⁷ Plusieurs qualifications de ce type d'acteur existent dans la littérature. Haroun Jamous a proposé la dénomination de marginal-sécant, défini par Crozier et Friedberg comme « *un acteur qui est partie prenante dans plusieurs systèmes d'action en relation les uns avec les autres et qui peut, de ce fait, jouer le rôle indispensable d'intermédiaire et d'interprète entre des logiques d'action différentes, voire contradictoires* » (1977: 73). Nous avons préféré la notion de transfuge, pour insister sur la trajectoire des acteurs qui viennent peupler les unités frontières des mondes ferroviaires et urbains. Précisons enfin que la notion de transfuge de classe désigne une trajectoire d'acculturation. Au contraire nous souhaitons insister sur la circulation de compétences et de dispositions professionnelles provoquée par les changements de position des transfuges.

⁶⁸ Les membres des directions immobilières utilisent le terme « *ferrovipathe* » pour qualifier ironiquement les agents du cœur d'activité. Il désigne les passionnés du chemin de fer, en particulier du modélisme.

au cours de la période, à mesure que progressaient les outils informatiques et la rationalité financière. Enfin, à un troisième niveau, les moyens informationnels sont formés par les publications, les événements ou l'animation de réseaux destinés à « *mettre en visibilité* » les ressources que les entreprises cherchent à échanger (Halbert 2010 : 66), ici les biens fonciers et immobiliers.

Afin de restituer la sinuosité du processus de structuration des activités immobilières, ce chapitre est organisé chronologiquement et par entreprise. C'est dans cette épaisseur narrative que l'on pourra distinguer la voie « territoriale » et décentralisée qu'avait empruntée RFF, des approches sectorielles, gestionnaires et centralisées adoptées par la SNCF et les FS. De ces politiques naissent des relations différentes avec l'environnement urbain de ces opérateurs de l'État.

Figure 19 : Les trois types de transfuges qui peuplent les directions et filiales immobilières des entreprises ferroviaires : ferrovipathes dévoyés, aménageurs et gestionnaires immobiliers



4.1. SNCF : vers une direction immobilière ordinaire et ordonnatrice

À la fin des années 1980, la SNCF recrute des professionnels de l'aménagement urbain pour prendre en charge de grandes opérations qui émergent sur leurs terrains. Au cours des années 1990, ces professionnels s'autonomisent de la Direction de l'équipement et lui révèlent la consistance et le coût du patrimoine qu'elle utilise (section 1). Au tournant des années 2000, ces pionniers de la cause immobilière sont écartés par des challengers venus de la direction centrale, qui entérinent l'approche gestionnaire de l'administration du patrimoine ferroviaire (section 2). Si les acteurs de cette révolution par le haut sont ensuite écartés, l'approche qu'ils ont imposée est, elle, confortée. Au terme des années 2000, la SNCF dispose d'une fonction immobilière semblable à celle des grands propriétaires industriels privés. Elle diffuse les préceptes de la bonne gestion patrimoniale auprès du cœur d'activité et outille ses relations avec les différents segments de son environnement urbain, en fonction des biens à valoriser ou céder (section 3).

4.1.1. Les anciens des villes nouvelles, pionniers de la cause immobilière à la SNCF

Jusque dans les années 1980, le patrimoine ferroviaire de la SNCF est pris en charge par la Direction de l'équipement (infrastructure) « *qui était le monstre de [l'entreprise] à l'époque, qui contrôlait tout, c'était le pouvoir* »⁶⁹. Ses membres doivent défendre, conserver et entretenir les biens constitutifs du domaine. Au risque de simplifier⁷⁰, l'administration des biens ferroviaires qui prévaut à cette période peut être résumée par cet extrait d'un *Cours à l'usage des chefs de district* des années 1970 selon lequel,

la gestion du domaine public consiste essentiellement à en assurer la conservation et l'entretien ainsi que le contrôle de l'usage par le public, afin d'éviter notamment que des particuliers puissent commettre des dégradations, empiètements et usurpations. (SNCF 1979 : 17)

Ces missions sont assurées par les divisions territoriales, dont un ancien agent nous indique que « *cela aurait été un crime de lèse-majesté qu'une direction nationale se mette à vendre quelque chose, [car] le foncier et l'immobilier étaient de la compétence des directeurs régionaux, entièrement* »⁷¹. Au sein des directions territoriales, des subdivisions (les DV 21, 24, etc.) se chargent séparément des

⁶⁹ entretien 66, chargé de mission, département valorisation et développement fonciers, Direction de l'immobilier, SNCF, 11 juin 2013, Paris.

⁷⁰ Un « comité de politique domaniale » présidé par le secrétaire général de la SNCF et qui a pour fonction « *d'animer et de coordonner les actions en vue des grandes opérations domaniales concernant l'utilisation optimale du domaine concédé* » est par exemple créé au début des années 1970 (Camus et Poulain 1973: 133).

⁷¹ entretien 70a, responsable du pôle cession au département transactions immobilières, Direction de l'immobilier, SNCF, 27 septembre 2012, Paris.

terrains, des bâtiments ou des gares. L'immobilier n'est pas une entité autonome sur le plan organisationnel, sa gestion est une *fonction* de l'infrastructure.

Dans le deuxième chapitre, nous avons cependant relevé que des initiatives ponctuelles avaient transformé des gares de marchandises parisiennes dès les années 1960. Parallèlement, des opérations autour des grandes gares de voyageurs (Montparnasse, gare de Lyon) agencent des programmes de bureaux, de commerces et d'hôtellerie (Vaubourdolle et Cauvy 1965; APUR 1970). De ces opérations naît le besoin de structurer les activités immobilières de l'établissement. Un membre historique de la Direction de l'immobilier raconte qu'

il y a eu un certain nombre de chocs [...], en particulier liés à l'histoire de l'aménagement de la gare Montparnasse. Quand [...] la SNCF a vendu [...] les emprises qui sont aujourd'hui dédiées au centre commercial, à la tour, au jardin clos qui est au-dessus des voies et qui est entouré d'immeubles de bureaux [...] à un investisseur, qui l'a revendu deux fois plus cher dans la même journée, bon. Dans la même journée, cela a été multiplié par trois ou par quatre et cela a changé de mains plusieurs fois. Donc là il y a quand même eu un choc culturel au sein de la SNCF, de dire « la plus-value, la rente, on ne peut pas la sacrifier comme ça »⁷²

En même temps que la direction de la SNCF commence à se préoccuper des profits tirés de l'exploitation immobilière de ses propriétés, de grands projets d'aménagement urbain se profilent dans la seconde moitié des années 1980 (Lyon-Perrache, Euralille, Paris Rive Gauche). Ensemble, ces opérations poussent cet opérateur de transport, à envisager l'aménagement urbain et l'immobilier comme des activités *en soi*, nécessitant la constitution de ressources *spécifiques*.

Pour conduire ces activités extérieures à son cœur de métier, la SNCF se dote ainsi de compétences dans le domaine de l'aménagement. Pour ce faire, elle recrute des professionnels qui sont des anciens des villes nouvelles, soit du secrétariat général, soit des établissements publics qui se chargent de leur construction. Le premier, Jean-Marie Duthilleul, rejoint la SNCF en 1986. Il constitue autour de lui un groupe d'ingénieurs, d'architectes et d'urbanistes en provenance de l'aménagement public, et plus particulièrement d'agences de l'État⁷³. Ces

⁷² entretien 66, *ibid.*

⁷³ Jean-Marie Duthilleul est polytechnicien et ingénieur des Ponts et Chaussées, ainsi qu'architecte. Il a travaillé à partir de 1977 au secrétariat général des villes nouvelles. À partir de 1983, il conduit l'équipe en charge des grands projets présidentiels parisiens. Etienne Tricaud, polytechnicien, ingénieur des Ponts et Chaussées et architecte comme Duthilleul, sera son bras droit, à partir de la fin des années 1980. Jean-Michel Vincent, qui fait son entrée dans l'entreprise au début des années 1990, est aussi ingénieur. Il a travaillé précédemment à l'Établissement public d'aménagement de la ville nouvelle de Cergy-Pontoise, puis au Grand Louvre en tant que chef de projet. Claude Laviolle, formé à Sciences Po Paris, a travaillé pour les villes nouvelles d'Evry et de Marne-la-Vallée, avant de rejoindre l'équipe de Duthilleul en 1996. Dernier exemple, l'ingénieur et architecte Michel Jaouën,

aménageurs se mélangent à des concepteurs, de même que se confondent maîtrise d'œuvre et maîtrise d'ouvrage. Ces professionnels et ces fonctions sont rassemblés au sein de la Délégation à l'aménagement et au patrimoine en 1991 dont Duthilleul prend la direction. Cette délégation est

à la fois un service de maîtrise d'œuvre intégré à l'entreprise, à la fois un service immobilier, mais qui n'était pas du tout structuré comme il l'est aujourd'hui, puisqu'il n'y avait [...] pas] ni de service de prise à bail interne [...] il y avait un peu de gestion du patrimoine, mais c'était pas organisé en termes d'économie comme ça l'a été, en fait, dans les années 2000. [...] Il n'y avait même pas de cessions vraiment foncières à l'époque, ou à la marge.⁷⁴

Le regroupement de ces activités au sein de la délégation marque la première étape de leur distinction de l'Équipement.

L'urbanisme opérationnel, la conception architecturale et la gestion du patrimoine vont ensuite être divisés et spécialisés au cours des années 1990. Cette seconde étape se manifeste d'abord par la création d'une filiale dans le domaine de l'urbanisme opérationnel, créée en 1991. La Société nationale d'espaces ferroviaires (SNEF) a « *pour mission de concourir à la valorisation du domaine de la SNCF, en participant aux opérations de promotion ou d'aménagement réalisées sur des terrains disponibles* » (SNCF 1992 : 52). Jean-Pierre Pronost, X-Ponts entré à la SNCF en 1968 pour une carrière à la Direction de l'équipement prend la tête de cette entité⁷⁵. Il est remplacé en 1994 par Jean-Michel Dupeyrat qui possède les mêmes qualifications. Il a dirigé à partir de 1990 l'agence Aménagement Austerlitz-Tolbiac-Masséna, la cellule qui suivait l'opération de Paris Rive Gauche au sein de la SNCF. La SNEF est donc contrôlée par d'anciens dirigeants de la Direction de l'équipement, qui ne laissent pas encore la voie libre aux aménageurs.

L'activité de la SNEF débute avec des opérations dans Paris et ses environs⁷⁶. Non sans difficulté et avec des prises de risque financier minimales⁷⁷, la SNEF concourt ainsi aux deux enjeux du déploiement des activités urbaines de la SNCF. D'une part, elle contribue au

également ancien de l'Établissement public d'aménagement de Cergy-Pontoise, conçoit avec Duthilleul le quartier Paris Rive Gauche à la SNCF.

⁷⁴ entretien 72, chargé de mission, Direction de l'immobilier, SNCF, 20 janvier 2014, Paris.

⁷⁵ Pour un approfondissement du parcours de cet acteur qui a ensuite fait partie de la première équipe dirigeante de RFF, consulter l'entretien réalisé par Arnaud Passalacqua en 2010 : Mémoire orale de l'industrie et des réseaux, « Organisation et mise en place de Réseau ferré de France : témoignage de Jean-Pierre Pronost, directeur général délégué de Réseau ferré de France (1997-2000) » [en ligne] <http://www.memoire-orale.org/notice.php?id=123>, consulté le 9 juillet 2014.

⁷⁶ Citons le réaménagement de l'ancienne gare d'Auteuil et de la Chapelle ou la reconversion d'un hôtel en logements dans le Marais.

⁷⁷ La filiale peine à démarrer son activité du fait de la crise du marché immobilier de la première moitié des années 1990. La SNEF enregistre deux premières années de pertes financières, puis des résultats inférieurs au MF dans les trois années suivantes, avant de renouer avec un résultat négatif en 1996.

développement du nouveau secteur d'affaires, à travers l'accaparement des plus-values foncières obtenues du développement urbain. D'autre part, elle relaie la Délégation à l'aménagement et au patrimoine dans ses relations avec les collectivités locales. Pour l'actuel directeur de l'immobilier de la SNCF, cet « outil » a ainsi « deux grosses vertus »⁷⁸ :

La première, c'est qu'[il] fait des opérations d'aménagement et de co-promotion sans risque. Ça internalise une partie de la marge. La deuxième vertu, qui est moins facile à chiffrer, mais qui à mon avis, est aussi utile, c'est qu'elle est dans le panel de ce que l'on peut offrir à l'élu, à la collectivité locale, une solution, quand ils aiment que ce soit nous qui continuions à travailler sur une modification et l'émergence d'un projet urbain plutôt qu'un opérateur externe ou leur propre [sociétés d'économie mixte].

À la faveur des relations qui ont été liées avec la Mairie de Paris et dans le contexte du désengagement partiel de cette dernière de la maîtrise foncière, l'activité de cette société s'est même accrue sur ce territoire dans la dernière décennie. Nous le constaterons lors de l'étude du projet urbain de Clichy Batignolles, dont elle aménage une partie des terrains.

Le processus de spécialisation touche ensuite la maîtrise d'œuvre, avec la création de l'Agence Etudes des gares en 1993. Son activité se fonde sur les principes d'aménagement élaboré dans la restructuration de Montparnasse. C'est le bras droit de Duthilleul, qui se place à la tête de cette entité. En 1997, l'agence est transformée en société et prend le nom d'AREP. Ce bureau d'étude d'architecture et d'ingénierie conçoit les bâtiments voyageurs, les pôles d'échange multimodaux et des opérations d'aménagement en France et à l'étranger. Avec l'AREP, les activités de maîtrise d'œuvre urbaine et architecturale de la SNCF s'autonomisent de la Direction de l'équipement.

Enfin, sans faire l'objet d'une filialisation, les activités de gestion du patrimoine vont, elles aussi, être distinguées de l'équipement. C'est un processus plus long et plus conflictuel que l'autonomisation des deux premières activités. Il commence d'ailleurs presque par défaut. En effet, la crise immobilière du début des années 1990 freine les opérations qui ont motivé la constitution de la Délégation à l'aménagement et au patrimoine. Une partie de l'activité de cette direction est donc réorientée vers l'inventaire du patrimoine ferroviaire :

*Les gens se sont dit, « en attendant que le marché immobilier soit plus favorable », puisqu'ils étaient déjà en train de constituer des équipes, « et comme il y a une nécessité, on va s'intéresser à la gestion de ce patrimoine, on va essayer de rentrer dans une dynamique, qui est une dynamique immobilière ».*⁷⁹

⁷⁸ entretien 68, directeur de l'immobilier de la SNCF, 26 juin 2012, Paris.

⁷⁹ entretien 66, *ibid.*

Ainsi, les membres de la délégation vont « *essayer de décrire, de connaître, monter des systèmes d'informations qui tiennent le coup et de gérer de la moins mauvaise façon possible le patrimoine ferroviaire, de manière plus systématique* ». Ils révèlent que le patrimoine « *était vétuste, que les bâtiments étaient très insuffisamment entretenus et étaient donc en mauvais état, que les réseaux, dans les sites ferroviaires, il y avait des fuites un peu partout [...] donc des déperditions* ». En démontrant que le patrimoine est générateur de « *coûts élevés* », « *non maîtrisés* »⁸⁰, ils construisent le problème immobilier et la nécessité de sa gestion. C'est moins l'enjeu de captation de la rente, que le souci de la *bonne gestion* du patrimoine qui anime ces acteurs. Ils souhaitent limiter son poids dans les charges de fonctionnement de l'entreprise. Cette préoccupation se décèle aussi dans la commande d'un *Guide de la maintenance des bâtiments*. Dans la préface de la seconde édition, Duthilleul explique que ce manuel s'inscrivait dans un contexte où

les sociétés propriétaires de sites tertiaires, de logements, réfléchissaient à une rationalisation de la maintenance des ouvrages, aux avantages et aux inconvénients de l'externalisation de certains secteurs, voire au coût global, pour celles qui avaient développé une analyse financière et stratégique à long terme, du binôme construction-exploitation. (Albano 2005 : 5)⁸¹

De fait, la SNCF n'est pas la seule entreprise dans laquelle l'enjeu de la gestion patrimoniale voit le jour. Des groupes de grande distribution à La Poste, le problème de l'identification et de la réduction du coût de l'immobilier, ainsi que la mise en évidence de sa valeur potentielle, émergent dans les grandes firmes de flux. Créée pour interagir avec les collectivités grâce aux anciens des villes nouvelles, la Délégation à l'aménagement et au patrimoine se retourne au milieu des années 1990 vers les branches du cœur d'activité, pour les alerter du problème immobilier et revendiquer sa prise en charge.

Pour s'occuper de ce patrimoine mal administré et méconnu, les membres de la délégation doivent mener un travail d'inventaire. Ils entreprennent un récolement des données alphanumériques constituées par les précédentes DV car

*ce qui était fantastique c'est que les deux systèmes d'informations n'étaient absolument pas connectés, donc on ne savait pas mettre un bâtiment sur un terrain en termes de système d'information, les mises à jour étaient indépendantes, donc plus le temps passait, plus ça dérivait.*⁸²

Au terme de cet exercice, la base de données Breteuil est assemblée. Elle est complétée puis versée dans le système d'information COPI au début des années 2000. Ce dernier reste un inventaire physique du patrimoine, les biens y sont répertoriés et des pièces graphiques et

⁸⁰ idem.

⁸¹ Il ajoute que la seconde édition « *intervient au moment où l'État, les régions, les départements, les collectivités locales, les investisseurs institutionnels ou privés, les grands établissements publics mettent en regard les coûts d'entretien nécessaires à la conservation de leur patrimoine et l'utilité fonctionnelle qu'il représente dans la réalité* » (Albano 2005: 5).

⁸² entretien 66, ibid.

écrites détaillent ses caractéristiques. Il s'agit d'un « *système maison* », de fait, « *il a fallu faire des développements importants pour le rendre compatible* »⁸³ avec les progiciels de gérance immobilière d'abord, de comptabilité ensuite.

Ce travail d'inventaire est conduit par l'équipe réunie autour de Jean-Michel Vincent au sein de la Délégation à l'aménagement et au patrimoine. Comme nous l'avons relaté dans le chapitre précédent, elle trouve dans la création de RFF une justification supplémentaire à cette tâche. Mais quantité de questions accompagnent ces entrepreneurs de la cause immobilière lorsqu'ils réfléchissent à ce que doit être cette entité⁸⁴. Quel est le périmètre d'une direction immobilière ? Faut-il la diviser territorialement et/ou par type d'actifs ? Les branches d'activités doivent-elles être affectataires ou utilisatrices ? Les branches ont-elles à payer les coûts réels ou des loyers ? De quel système d'information doit-on disposer pour gérer ce patrimoine ?

C'est pour répondre à ces questions qu'est prise l'initiative de créer en 1996 le « *Network for the top-management of the real estate organisations of European railway companies* ». Selon son bras droit de l'époque,

*On a dit « c'est vraiment le moment d'aller rencontrer nos collègues en Europe, parce qu'ils ont sûrement des problèmes, des questionnements identiques, et puis peut-être pour certains, plus d'avance ».*⁸⁵

Ce réseau rassemble des dirigeants des fonctions immobilières des entreprises ferroviaires européennes pour échanger leurs réflexions et leurs expériences en matière de gestion des patrimoines ferroviaires.

*À partir d'une étude, on a embauché quelqu'un et [...] on a fait le tour de l'Europe. [...] on a bâti une grille de questionnaire, on les a interviewés [...]. Il y avait l'Angleterre, l'Espagne, l'Allemagne et les Pays-Bas. [...] Cette première conférence [...] était très axée sur les problématiques que je vous disais : une direction de l'immobilier au sein d'un grand groupe ferroviaire, ça s'organise comment ? Sur les outils, sur les systèmes d'information, à l'époque c'était les grandes questions.*⁸⁶

Les entreprises ferroviaires des pays scandinaves et, plus épisodiquement, les FS se joignent ensuite à l'initiative⁸⁷. La mise en place de ce réseau atteste d'un processus parallèle de structuration des fonctions immobilières dans les groupes ferroviaires des pays européens, par-delà les différents modèles d'organisation du secteur. De la même façon que la SNCF

⁸³ idem.

⁸⁴ idem.

⁸⁵ idem.

⁸⁶ idem.

⁸⁷ RFF n'est pas invité, car les relations « *indépendamment [...] des projets où l'on travaillait bien entre équipes [...] étaient quand même difficiles.* » (entretien 66, *ibid.*)

n'est pas la seule firme de flux à découvrir la valeur immobilière de son infrastructure, elle partage avec d'autres opérateurs ferroviaires, la volonté de doter son patrimoine d'une vigie.

Sous le patronage de Duthilleul, la SNCF est au cours des années 1990 le théâtre d'une spécialisation des métiers et des organisations de l'architecture, de l'urbanisme et de l'immobilier. Ils sont rassemblés par une culture professionnelle aménagiste commune. À la fin de cette décennie, l'équipe de la Direction de l'aménagement et du patrimoine est parvenue à imposer la question immobilière au sein de l'opérateur de l'État et à accumuler des ressources à la fois organisationnelles, professionnelles et informationnelles. Mais au tournant de la décennie, cette démarche se heurte à celle d'un groupe d'acteurs concurrent, porteur d'une approche gestionnaire de l'immobilier.

4.1.2. Les challengeurs venus du siège imposent une approche gestionnaire du patrimoine ferroviaire

Le tournant des années 1990 est le théâtre d'une révolution par le haut concernant la gestion de l'immobilier de la SNCF. La tête du groupe fait alors l'analyse que les directions parisiennes doivent être relocalisées, car elles occupent des immeubles mal entretenus qui ont une valeur élevée, et qu'il serait donc rémunérateur de les vendre⁸⁸. Parce que « *c'est aussi un problème de management* »⁸⁹, le déménagement des directions centrales est mené par une équipe créée spécialement à cet effet. Celle-ci est rattachée à la Direction de l'organisation, c'est-à-dire à proximité de la direction générale et à distance de la Délégation à l'aménagement et au patrimoine. Nombre d'occupations parisiennes sont ainsi regroupées rue du Commandant Mouchotte, dans le 14^e arrondissement. S'ensuit une série de cessions fort lucratives dans la capitale, en particulier de pièces du « *château* » de la gare Saint-Lazare⁹⁰. La démonstration est ainsi faite par l'équipe de direction qu'une rationalisation de l'organisation peut s'accompagner de revenus substantiels tirés de la vente de biens immobiliers.

⁸⁸ Les vendre y compris à travers des procédures de cession-bail (*sale and leasing-back*). Il s'agit d'une transaction financière au cours de laquelle un propriétaire vend un actif à un tiers en même temps qu'il signe un contrat de location avec ce tiers pour continuer d'utiliser l'actif. Les objectifs concernent en général la comptabilité, l'autofinancement et l'optimisation fiscale.

⁸⁹ entretien 66, *ibid.*

⁹⁰ Le château désigne l'ensemble d'immeubles abritant les directions de la SNCF situés dans les îlots autour de la gare Saint-Lazare. Nous devons l'expression à l'historien du chemin de fer Georges Ribeill (communication personnelle, 16 février 2014, Paris). En 2000, sur les 41 M€ de plus values des cessions corporelles et incorporelles, 33 provenaient de la vente d'un immeuble rue de Londres (Saint-Lazare) (SNCF 2001). En 2001, la cession d'un immeuble rue Saint-Lazare rapporte 73 M€ et la vente du siège social de SNCF Participations, à Levallois, 18 M€ (SNCF 2002). En 2002, sur les 186 M€ de cessions immobilières obtenues durant l'exercice, 83 M€ provenaient de l'immeuble du 10 place de Budapest (Saint-Lazare) et 41 M€ d'un autre à côté de la gare d'Austerlitz (SNCF 2003). La vente du *château* s'est prolongée avec la vente d'un immeuble rue d'Alsace en 2006, un autre 18 rue de Dunkerque en 2008. À l'hiver 2013, 20 000 m² sont vendus au fonds américain Carlyle Real Estate, aux abords de la gare Saint-Lazare.

Ces ventes coïncident avec la restructuration du marché de bureau en France sous l'effet conjugué de l'arrivée d'investisseurs financiers anglo-saxons (Guironnet et Halbert 2014) et de la stratégie d'externalisation des grands propriétaires (ou « grands comptes ») (Nappi-Choulet 2002). Les cessions de la SNCF à Saint-Lazare, l'un des quartiers les plus prisés des gestionnaires d'actifs, constituent pour ces derniers un parfait marché de seconde main.

L'équipe en charge du déménagement du siège va dès lors revendiquer la prise en charge de l'immobilier au sein de la SNCF. Elle parvient à se pérenniser et propose le déploiement de la logique de rationalisation des occupations à d'autres entités du groupe, car *« le transfert du siège cela a montré comment raisonnaient les autres grandes entreprises quand elles avaient un problème immobilier, donc cela a créé une envie »*⁹¹. La légitimité de l'équipe ne vient pas que de l'import de la norme dominante parmi les grands propriétaires, mais aussi des ressources financières tirées du processus d'externalisation.

Dès lors, ces prétendants entrent en opposition avec les titulaires de la question immobilière de la Délégation à l'aménagement et au patrimoine. Un membre de cette dernière raconte

*[qu']il y a eu une petite équipe, qui a mis en œuvre ce projet-là, de manière indépendante, et conflictuelle, disons, pour dire la réalité, par rapport à la Direction de l'aménagement et du patrimoine. Comme ça, on a vu émerger avec le temps, deux entités opposées qui revendiquaient chacune d'être des directions immobilières.*⁹²

Un « conflit exacerbé » entre ce noyau « immobilier pur beurre »⁹³ et les aménageurs voit le jour. Fin 2003, la direction générale décide de regrouper ces deux entités dans la Direction de l'immobilier et de l'organisation et d'en confier la gestion aux challengeurs venus du siège. Les membres de la précédente direction partent ou se repositionnent : Jean-Michel Vincent rejoint le ministère de l'Environnement, *« Duthilleul avait été pressenti à un moment, et puis non, l'autre clan l'a emporté, [il] s'est replié sur les gares »*⁹⁴. Les gestionnaires sont les vainqueurs de cette lutte des places pour la maîtrise du problème et de la matière immobilières.

En moins de deux ans, la nouvelle Direction immobilière acquiert des ressources et du pouvoir sur le patrimoine vis-à-vis des autres branches. Lors de l'exercice 2005, cette direction obtient des prérogatives sur les services généraux. Autrement dit, une centralisation

⁹¹ entretien 68, *ibid.*

⁹² entretien 66, *ibid.*

⁹³ *idem.*

⁹⁴ *idem.*

significative de la gestion du patrimoine est actée à son bénéfice (SNCF 2006 : 87). Comme à La Poste à la même période⁹⁵, des loyers internes sur les bureaux sont désormais facturés aux branches d'activités par cette entité. De pures relations de propriété sont ainsi mises en place au sein de l'opérateur ferroviaire. Le suivi des baux et des crédits-bails y est également concentré. Enfin, la Direction immobilière ôte à la Direction de l'équipement la gestion des consommations d'énergie et de fluides et les refacture désormais aux branches, grâce à la mise en place de l'outil de gestion « Conso ».

La mise en place des loyers s'est faite par étape et non sans friction. Cela a nécessité plusieurs années et l'emploi de méthodes importées dans l'entreprise. Ce sont d'abord les bureaux qui font l'objet d'une tarification, car leur loyer est le plus aisé à établir « *en référence aux prix du marché* »⁹⁶. Pour des équipements moins comparables à des locations immobilières courantes, la tâche est plus délicate :

*Pour une gare c'était en décomposant, en disant « dans une gare il y a des choses extrêmement diverses, donc quand il y a tous les locaux en rez-de-chaussée qui accueillent la clientèle, c'est du service, c'est du bureau, etc. » Et puis quand c'était des volumes un peu plus à l'écart, un peu plus techniques, il y avait une décote. Donc il y a eu un gros travail de fait [...], mais cela a pris du temps.*⁹⁷

En complément de la recatégorisation physique et comptable du patrimoine ferroviaire, la Direction de l'immobilier a donc établi, « *avec des consultants extérieurs* »⁹⁸, les valeurs locatives de l'ensemble du patrimoine ferroviaire.

L'installation des loyers, parce qu'elle grève les bilans des branches, a provoqué des oppositions entre le cœur d'activité et la Direction de l'immobilier et de l'organisation. Cette dernière parvient à imposer cette relation intrasociétaire, car ce projet est partagé avec la direction du groupe. L'un des artisans de cette réforme rend compte de sa progressive institutionnalisation :

Il y avait beaucoup de résistance parce que c'est des sommes considérables, qui arrivaient dans les comptes de chaque activité, qu'elles n'avaient pas autrefois. [...] La direction générale a tenu bon dans la durée, mais cela a pris plusieurs années parce que ça s'est fait, comme je vous disais, les uns après les autres.

⁹⁵ Entretien avec le directeur immobilier de La Poste, 2 novembre 2011, Paris (réalisé par Antoine Guironnet et Ludovic Halbert).

⁹⁶ entretien 66, *ibid.* L'avance des bureaux s'explique par la « transparence » acquise par le marché immobilier tertiaire, c'est-à-dire les informations à disposition des acteurs et la standardisation des produits qu'ils échangent (Guironnet et Halbert 2014).

⁹⁷ *idem.*

⁹⁸ *idem.*

*[...] Aujourd'hui c'est passé dans les mœurs, tout le monde a ça, depuis quelques années, dans ses comptes.*⁹⁹

Cette institutionnalisation des pratiques immobilières dans la firme de flux a nécessité de la régulation. Une équipe était chargée d'examiner les recours, d'apporter les justifications ou de corriger les erreurs sur les grilles de loyer, bref, de régler les différends. Lorsque des désaccords de fond sont apparus, les décisions ont fait l'objet d'un arbitrage en Comité des Engagements, l'instance interbranches de la SNCF.

Les conflits ne sont pourtant pas sans effets. Les dirigeants immobiliers font face à des résistances des autres branches qui délégitiment leur direction. En effet,

*Les deux, trois ou quatre personnes qui étaient à la tête de l'organisation [...] voulaient développer rapidement une direction immobilière à l'instar de ce que l'on trouve dans n'importe quelle autre entreprise, publique ou privée, mais n'ont pas su comprendre les spécificités de fonctionnement de la SNCF. Au plan de la méthode [ils] ont manqué de doigté. Donc ils se sont fait, en quelques mois, énormément d'ennemis. [...] Il y a eu un certain nombre d'affaires, un certain nombre de conflits, il y en a eu un, il y en a eu deux, il y en a eu quatre, à un moment tout ça est remonté à la direction, et la direction a dit « on peut pas continuer, ça peut pas être une ébullition permanente ».*¹⁰⁰

Ces frictions amènent la direction générale à remplacer ces dirigeants immobiliers et à modifier le périmètre d'activité de cette unité, à la fin de l'exercice 2005. Son rôle organisationnel lui est retiré afin d'avoir une entité focalisée sur la fonction immobilière. La Direction de l'immobilier et de l'organisation devient la Direction de l'immobilier (DI).

4.1.3. Idéal et concessions d'une direction immobilière « pure et dure »

Pour prendre la tête de la DI, la SNCF recrute le Directeur de l'Immobilier d'un autre grand groupe public, dont le patrimoine est tout aussi considérable et diffus territorialement, La Poste. Ce transfuge gestionnaire¹⁰¹ ambitionne de doter la SNCF d'une fonction immobilière « pure et dure » comme celle de « n'importe quelle grande entreprise » :

*Quand je suis arrivé, début 2006, il y avait une [Direction de l'immobilier et de l'organisation...] qui n'avait pas toutes les attributions d'une direction immobilière, mais qui avait en plus des attributions d'organisation, à l'intérieur du groupe, ce qui n'était pas très logique. [...] Il y avait une confusion entre la fonction immobilière telle que je la décris, telle que je la vis, et la fonction facility management.*¹⁰²

⁹⁹ idem.

¹⁰⁰ idem.

¹⁰¹ Entré aux Postes, Télégraphes et Téléphones en 1977, cet ingénieur centralien y a travaillé comme directeur de programme immobilier. Au début des années 1990, il participe au partage des biens transférés par l'État aux deux nouvelles entités (La Poste et France Télécom) et au montage d'une « direction immobilière pour une entreprise qui était un morceau du démantèlement d'un ministère », La Poste (entretien 68, *ibid.*). Entre 1999 et 2004, il est directeur de l'immobilier de cette entreprise.

¹⁰² entretien 66, *ibid.*

En plus de l'expérience accumulée à La Poste, ce dirigeant participe à des clubs de directions immobilières. Il a d'abord poursuivi l'animation du *Network* des directions immobilières des firmes ferroviaires européennes. Il a également adhéré à l'Association des Directeurs immobiliers, qui revendique quatre cents adhérents et 350 millions de m² « représentés »¹⁰³ et dont il a reçu (puis attribué) le « trophée » annuel. Dans chaque numéro du *Journal* de la DI, il ouvre ses colonnes au témoignage d'autres directeurs immobiliers. Avec à propos, au regard des politiques de la DI, les directeurs immobiliers d'Eurodisney, SFR, Sanofi, Poste Immo, Aéroports de Paris ou IBM exposent leurs stratégies d'externalisation et de cession-bail, de déménagement, dans des zones moins coûteuses, de « banalisation » de leurs bureaux, de création de foncières ou encore de redéveloppement urbain de foncier. Ce dirigeant est actif dans le milieu des directeurs immobiliers, où il entend faire connaître la fonction ordinaire qu'il commande et au sein de laquelle il est porteur d'un projet de professionnalisation. Comme les anciens des villes nouvelles des années 1990 et les challengeurs venus du siège, ce transfuge est un entrepreneur institutionnel¹⁰⁴, qui se distingue en imitant les autres grands comptes.

Pourtant, le projet de normalisation de la direction immobilière poursuivi par son responsable connaît deux exceptions. En effet, les branches Geodis (Fret) et Gares & Connexions sont chacune, restées quasi-propriétaires des biens qu'elles utilisent. Elles récupèrent les produits de location et de cession. L'affectation des biens liés au fret à la branche Geodis répond à une demande d'assainissement comptable formulée par l'Union européenne. Le fret ferroviaire étant un secteur d'activité fortement déficitaire, l'État français et la SNCF ont consenti à isoler les biens de cette branche, afin que la valeur de ses immobilisations soit en rapport avec ses dettes. Cette autonomie immobilière de la branche Fret reste néanmoins partielle. C'est la DI qui se charge de mettre en œuvre les programmes de cession prévus dans les « plans fret » successifs.

La branche Gares & Connexions a été créée en 2010 en réponse à trois pressions, internes et externes à la SNCF. C'est d'abord l'affirmation d'une entité dont la spécificité était reconnue à travers l'AREP, depuis 1993. Malmenés lors de la création de la Direction de

¹⁰³ Parmi les membres, on trouve Renault, BNP-Paribas Real Estate, EDF, Air France, l'Oréal ou Danone.

¹⁰⁴ La figure de *l'entrepreneur institutionnel*, si l'on suit Battalina, Leca et Boxenbaum (2009), convient à cet acteur : il a défini la politique immobilière de l'entreprise en disposant d'une ressource matérielle (le patrimoine) de postes de pouvoir (il est à la tête de la DI depuis sa création) et il a bénéficié de sa carrière antérieure pour imposer son projet organisationnel. Il a pratiqué les trois activités de *framing* de ce type d'acteurs : le diagnostic (la mauvaise gestion du patrimoine foncier ferroviaire), le pronostic (une meilleure gestion du patrimoine contribuerait à l'efficacité et à une amélioration des résultats de l'entreprise) et la motivation (en recrutant des personnels extérieurs au monde ferroviaire).

l'immobilier et de l'organisation, les dirigeants des gares exigent que la gestion de ces espaces leur revienne :

*les équipes qui s'occupaient des gares ont toujours revendiqué une autonomie de gestion, en disant « la gestion des gares c'est quand même quelque chose de spécifique, c'est les gens qui sont responsables de l'activité des gares qui sont le mieux à même d'assurer sa gestion immobilière. »*¹⁰⁵

C'est ensuite une réponse à la pression exercée à la fois par RFF, qui a inlassablement défendu l'idée que les gares devaient appartenir au gestionnaire du réseau. C'est encore une riposte aux autorités de la concurrence, car le fait que l'un des opérateurs d'un (futur) marché libéralisé possède les gares apparaît comme une entorse au principe d'équité dans l'accès aux terminaux¹⁰⁶. C'est enfin l'émergence d'un nouveau modèle d'affaires, distinct de celui de la DI et calqué sur celui des aéroports, destiné à faire des gares des lieux de profit¹⁰⁷. De fait, pour la directrice initiale de Gares & Connexions, « la DI s'était quand même vraiment positionnée sur de l'immobilier de bureau, donc direction de l'immobilier très classique, donc vraiment des fonctions de propriétaire de bâtiments banalisés » alors que « les gares c'est encore autre chose, qu'est-ce que c'est les gares ? C'est vraiment de l'immobilier commercial en fait »¹⁰⁸. Son ex-directrice résume les réflexions de la direction du groupe sur le sujet :

*Ce diagnostic de se dire [...] que] c'est une activité à part entière, c'est une activité plutôt finalement d'immobilier, de gestion de flux sur un espace donné, cela n'a pas à voir avec les opérations de transport, [...] cela n'a pas non plus à voir avec de la gestion de réseau d'ailleurs de l'infra, et finalement, c'était un peu un impensé dans le dispositif sur le plan business.*¹⁰⁹

En plus de prendre l'AREP dans son périmètre, Gares & Connexions est dotée de deux filiales, l'une dédiée à la conduite d'opérations et à l'assistance à maîtrise d'ouvrage (PARVIS), l'autre en charge de la commercialisation des espaces (A2C). Dans cette dernière ont été recrutés « des gens qui viennent vraiment du monde des grandes foncières, notamment de l'immobilier

¹⁰⁵ entretien 66, ibid.

¹⁰⁶ Le rapport de Christian Vigouroux préconise en 2004 le transfert de propriété au gestionnaire d'infrastructure. Le rapport Mariton (2004: 27-28) propose la création d'une « structure unique » détenue par RFF et SNCF, le rapport Keller (2009) invite les collectivités locales à s'impliquer dans le financement et la gestion des pôles gares et le « décret Gare » de 2012 (n°70) maintient le statut quo sur la double propriété et valide la gestion des gares par Gares & Connexions.

¹⁰⁷ Ces deux derniers facteurs sont confirmés par un ancien dirigeant financier de RFF : « la SNCF s'est préoccupée, pour garder les gares, d'identifier au sein de l'entreprise historique une branche qui s'occupe des gares et qui permette le moment venu [...] de dire : « attendez, nous on a une entité qui existe, il suffit juste que sa gouvernance soit un petit peu autonomisée par rapport à l'opérateur historique, pour qu'on ne puisse pas accuser la SNCF d'avoir le pouvoir de gestion de l'entité gare, qui compromettrait l'ouverture à la concurrence ». Deuxième idée, la SNCF, en même temps [...], découvre que les gares [...] ça peut être les plus grands centres commerciaux parisiens. » (entretien 87, directeur de la Sovafim, 2 avril 2012, Paris)

¹⁰⁸ entretien 71, directrice générale de Gares et Connexions 2009-2012, actuelle directrice générale de SNCF immobilier, 12 octobre 2012, Paris.

¹⁰⁹ idem.

commercial, qui ont ces compétences, qui d'ailleurs sont employés selon le régime de la convention collective du secteur »¹¹⁰. Comme pour l'administration du patrimoine, les aménageurs à l'origine de l'autonomie des gares sont remplacés par des gestionnaires à l'issue des années 2000¹¹¹.

La création et l'activité de Gares & Connexions ont entraîné de nombreuses tensions avec la DI, tant au niveau directionnel qu'opérationnel. Un chargé de projet témoigne par exemple des difficultés dans une opération parisienne :

*Gares & Connexions va pas pouvoir capter et les charges foncières de l'opération d'aménagement, et d'avoir un outil industriel neuf [les avitaillements des TGV], et d'avoir... [...] Donc ça c'est des négos internes, mais qui peuvent mettre des bâtons dans les roues et faire ralentir et qui sont difficiles à mener, notamment avec Gares & Connexions.*¹¹²

Mais, comme avec la branche Geodis, la DI a consenti à limiter son aspiration à créer une Direction de l'immobilier au périmètre parfait. Il n'est pas question ici d'évaluer dans quelle mesure la DI se rapproche des canons d'une Direction de l'immobilier idéale, mais de montrer comment les ressources accumulées pour gouverner la matière ferroviaire ont été produites et disputées au sein du groupe.

La Direction de l'immobilier de la SNCF est une fonction transversale. Son organisation permet à la fois de s'adresser aux segments publics et privés de l'environnement urbain, et d'approfondir le travail de prise en charge du patrimoine pour le cœur d'activité (cf. Figure 20). Elle est reliée à la tête du groupe et accomplit des tâches pour les différentes branches. Environ 450 employés se répartissent entre le siège, sept délégations régionales et les filiales SNEF et S2FIT. Malgré ces équipes présentes sur le territoire, la direction est centralisée, dans la mesure où les missions laissées aux délégations relèvent de la gestion ordinaire. Le pôle parisien, en plus de la définition de la stratégie, prend en charge les cessions, lorsqu'elles dépassent 300 000 €¹¹³. Environ 250 ventes par an qui génèrent entre 100 et 400 M€ de plus-values sont réalisées chaque année depuis 10 ans (cf. Figure 23) en plus des revenus de location. C'est pourquoi on peut entendre le directeur de l'immobilier se réjouir d'être « *un producteur net de cash flow libre* »¹¹⁴.

¹¹⁰ idem.

¹¹¹ Nous ne développons pas davantage l'analyse Gares & Connexions qui a fait l'objet d'une recherche doctorale (Riot 2015).

¹¹² entretien 72, ibid.

¹¹³ Des opérations « *plus lourdes* » peuvent être confiées aux services régionaux via des mandats, « *avec bien entendu des reporting et des étapes de décisions sur lesquelles on participe* » (entretien 70a, ibid.).

¹¹⁴ entretien 68, ibid. Le cash flow libre, ou liquidité, correspond au flux de trésorerie qui n'est pas affecté à des investissements ou des remboursements et peut donc être utilisé « librement » par l'entreprise.

Il est soutenu dans cette fonction par la direction du groupe qui est en recherche de liquidités. La stratégie immobilière qu'elle porte définit la temporalité selon laquelle doit être envisagé l'avenir d'un terrain :

Il faut être clair, on a une politique à court terme. On a même une directive qui a été prise le 2 octobre 2009, [...] celle d'Azéma¹¹⁵ qui était le numéro deux de la SNCF, à l'intention de tous les directeurs centraux et régionaux sur le fait que par définition, un bien qui ne servait pas, a vocation à être vendu, et que sauf exception, pour un projet programmé inscrit, par exemple dans un schéma directeur, dans un contrat de plan avec l'État-Région, ou susceptible d'être programmé dans les dix ans [...]. C'est un outil assez fort.¹¹⁶

Bien que la pratique s'avère plus complexe que l'application rigoureuse de cette missive, on comprend que la pression de la DI et de la tête du groupe, s'exerce sur les branches, d'autant qu'elle leur fait porter le coût des politiques de développement de l'infrastructure qu'elles envisagent sur les sites, en le comptabilisant.

Les activités immobilières non courantes sont prises en charge par le département Valorisations, Transactions et Optimisations¹¹⁷. Il est dirigé par un juriste titulaire d'un certificat en immobilier d'entreprise de la Royal Institution of Chartered Surveyors¹¹⁸, ayant travaillé au Crédit foncier en gestion, conseil, acquisitions et ventes immobilières. Ce gestionnaire immobilier a rejoint la SNCF en 2006, lors du remplacement de la précédente direction, initialement comme chef du service des transactions immobilières.

La subdivision du département suit une isomorphie normative, c'est-à-dire qu'elle imite celle d'autres directions immobilières de grandes entreprises. Le pôle Transactions prend en charge les biens ferroviaires dont la vente ne nécessite pas ou peu de transformations physiques ou réglementaires, par exemple la vente d'une halle en poursuite d'usage. C'est également ce pôle qui, depuis 2006, assure le « cantonnement » des logements qui restaient à la SNCF, pour l'essentiel par des scissions à sa filiale d'habitat intermédiaire, ICF Novedis. Comme les bureaux, c'est une source importante de liquidités (300 M€ entre 2006 et 2011)¹¹⁹.

¹¹⁵ David Azéma, énarque, diplômé de Science-Po, est alors directeur général délégué stratégie et finances de la SNCF. Il passe ensuite à la tête de l'agence des participations de l'État avant de rejoindre en 2014 Bank of America Merrill Lynch, comme vice-président de la banque de financement et d'investissement pour l'Europe, le Moyen-Orient et l'Afrique.

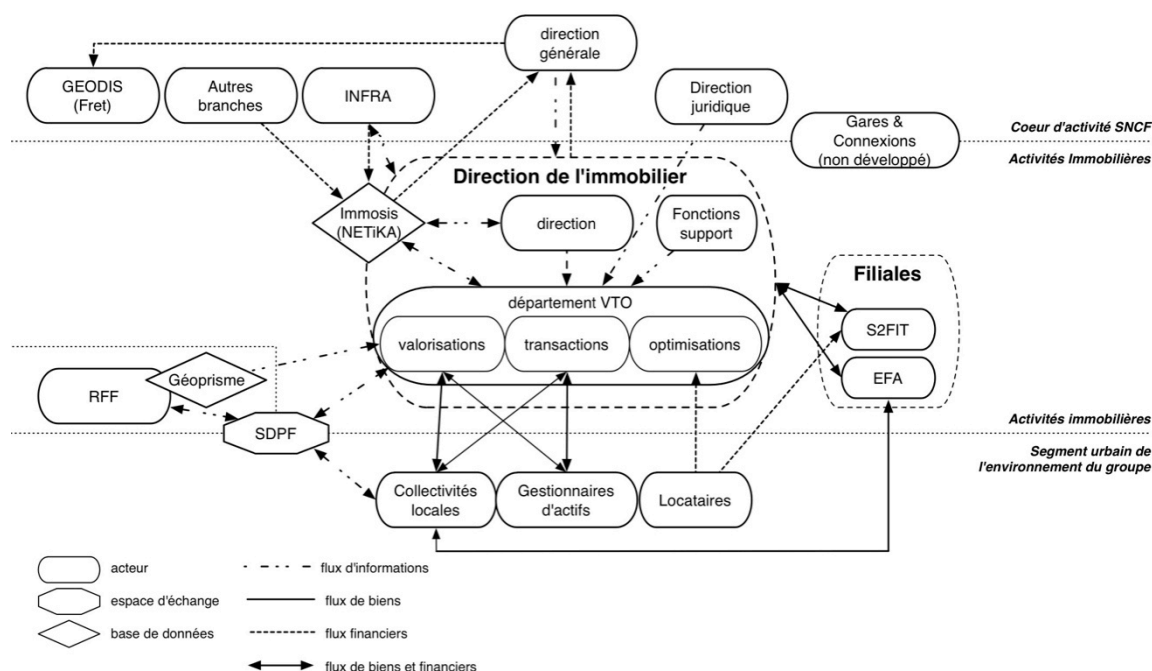
¹¹⁶ entretien 70a, *ibid.*

¹¹⁷ Cette organisation prévaut depuis la fin de l'année 2013. Elle résulte de la fusion des trois départements qui exerçaient ces tâches depuis 2008. Les équipes sont identiques.

¹¹⁸ Cet organisme régit les professions immobilières en Grande-Bretagne.

¹¹⁹ Elle est presque arrivée à terme puisqu'un dernier apport d'environ 700 logements devait s'effectuer au début de l'année 2014. En parallèle, la cession de 1950 logements à des particuliers fait l'objet du programme « Vente des Logement Inutiles », depuis le début de l'année 2011. Les VLI désignent « les logements qui ne sont plus éligibles pour loger du personnel SNCF du fait de leur état ou de leur localisation hors des bassins d'emploi actuels de l'entreprise »

Figure 20 : La Direction de l'immobilier de la SNCF interface entre le monde ferroviaire et le monde urbain



Le deuxième service, dont l'activité nous intéresse tout particulièrement au regard de notre objet de recherche, se charge des « *actifs difficiles* » et emploie pour cela des professionnels de l'aménagement. Le pôle Valorisations, qui compte 6 à 8 personnes, était dirigé par un ingénieur des Mines qui avait auparavant travaillé à la Direction de l'équipement. « *Puisque [les autres sont] tous majoritairement des aménageurs* », l'« *expertise ferroviaire* »¹²⁰ de ce ferrovipathe dévoyé, était appréciée des membres du pôle pour argumenter dans les échanges avec le cœur d'activité, à propos des fonctions techniques à reconstituer dans les projets urbains. Il est remplacé en 2013 par un aménageur, précédemment Directeur de l'Aménagement d'une ville nouvelle, puis chef du service Aménagement et Patrimoine de la région Ile-de-France chez RFF. Les autres membres de cette équipe sont des architectes ou des « *généralistes* » ayant suivi des formations d'urbanisme, dans des instituts universitaires ou à l'IEP de Paris. Certains ont travaillé à la Délégation à l'aménagement et au patrimoine et dans les structures successives de maîtrise d'œuvre urbaine et architecturale de la SNCF. Au temps de la Direction de l'immobilier et de l'organisation, ils étaient dans la « *mission Paris* », qui

(Direction de l'immobilier 2011b: 3). Occupés pour la plupart, ces logements constituent « *des dossiers et une population qui ressemblent assez peu aux transactions et aux interlocuteurs habituels des [Directions territoriales de l'immobilier] que sont les institutionnels ou les professionnels de l'immobilier* » (Direction de l'immobilier 2012: 4). L'équipe de dix-huit personnes mise, en place spécialement au sein du département Transactions, a pour objectif d'obtenir 70 M€ de chiffre d'affaires dans les cinq années d'exercice prévues pour mener cette cession.

¹²⁰ entretien 72, *ibid.*

s'occupait de manière assez autonome, des grands projets urbains dans ce territoire. Ce sont les derniers porteurs de la conception urbanistique, au sein de la fonction immobilière.

Ces aménageurs prennent en charge les sites ferroviaires dont la métabolisation foncière et immobilière nécessite un travail préalable et des échanges de ressources avec les gouvernements urbains. Cette équipe

porte ce dialogue en interface avec les collectivités locales [...] La transaction est différente par rapport à n'importe quelle fonction immobilière ailleurs, sauf peut-être les grands industriels ou des grandes structures comme EDF qui ont eu aussi des problématiques du même genre, ou Gaz de France ou GLAT industries¹²¹. Mais là, il s'agit bien de transformer la matière immobilière qui est vendue, parce que sa valeur n'existe qu'après transformation, elle n'est pas intrinsèque.¹²²

Le travail effectué en relation avec les collectivités pour transformer les espaces techniques ferroviaires en « *matière immobilière* » se retrouve dans les propos d'un membre du pôle Valorisations qu'il compare au pôle Transactions :

On n'est pas tout à fait sur les mêmes métiers. C'est pas tout à fait les mêmes champs. On va dire que TI [transactions immobilières] s'occupe plutôt des cessions entre guillemets simples, [...] de] terrains identifiés entre guillemets détachables [...] à des échéances assez rapides en termes de valorisation. Et la plupart du temps à des échelles qui correspondent plus à des échelles soit d'investisseurs, soit de promoteurs. Alors que les sujets sur lesquels on travaille, [...] correspondent en effet à des sujets d'aménagement, avec des emprises déjà bien plus conséquentes, dans des villes très fortement urbanisées là où ce sont souvent les dernières emprises mutables pour les collectivités, donc avec de forts enjeux politiques, urbains, avec des occupations ferroviaires encore en activité la plupart du temps et des imbrications foncières très importantes avec RFF.¹²³

Les entités immobilières de la SNCF s'organisent en fonction, à la fois des types de biens à céder et des acteurs publics ou privés du segment de l'environnement urbain avec lequel il faut interagir, pour vendre ces biens. Leur activité permet de conformer les biens aux attentes de différentes filières de production urbaine (Ball 1986), avec lesquelles elles développent des relations de propriété.

Le troisième service est le pôle Optimisations, dont le rôle est notamment d'encourager les locataires internes à réduire les surfaces qu'ils occupent. Il s'agit d'une démarche active, car

même si les cœurs de métier ne sont pas en recherche d'économies, nous on est en recherche d'économies pour leur compte. Donc, dès que l'on n'est pas convaincu du besoin, on rentre dans un dialogue, qui peut

¹²¹ Le Groupement industriel des armements terrestres (GIAT) était une entreprise publique d'armement.

¹²² entretien 68, *ibid.*

¹²³ entretien 72, *ibid.*

*être vif, mais qui est toujours nourri d'arguments, pour leur dire : « mais vous n'avez pas vraiment besoin, donc on regarde ensemble comment cela se passe. »*¹²⁴

Cette recherche s'appuie sur les ressources informationnelles construites par la DI. En effet, selon le responsable de l'optimisation du parc immobilier, « *l'inventaire est le socle sur lequel se fonde cette gestion* » (cité dans Direction de l'immobilier 2011c : 4). De la même façon que les loyers, l'activité d'optimisation fait l'objet d'arbitrages, en Comité des Engagements où « *tout est analysé à l'aune des calculs de différentiel de valeur actualisée nette entre deux hypothèses, l'hypothèse on maintient en état et l'hypothèse on fait le projet* »¹²⁵. C'est grâce à la connaissance fine et objectivée des occupations et de leur coût et au pur raisonnement de gestionnaire d'actifs qu'elle a assimilé, que la DI peut gouverner les occupations des biens ferroviaires. Elle peut aussi justifier dans les instances collectives de la SNCF l'évacuation de certains d'entre eux pour les extraire du domaine.

La recherche d'optimisation du parc immobilier porte d'abord sur les immeubles de bureau. Il s'agit des biens pour lesquels les pratiques de gérance, en l'occurrence la prise à bail, sont le plus aisément importables. Cette logique « *d'externalisation du physique* » (Halbert 2010 : 34) n'est pas propre à la SNCF, elle est devenue le *mantra* des grandes entreprises¹²⁶. Depuis 2011, la DI lui a donné un tour systématique dans les deux marchés immobiliers français les plus rémunérateurs avec le « Schéma directeur tertiaire francilien et lyonnais » qui prévoit le regroupement des directions de ces territoires¹²⁷.

Pour « *accélér[er] le mouvement* »¹²⁸ d'externalisation des immeubles de bureaux occupés par l'entreprise, la DI s'est dotée de la société foncière ferroviaire pour l'immobilier tertiaire (S2FIP) en 2007. Une cession de vingt-cinq immeubles de bureau (240 000 m²), c'est-à-dire un actif de près de 190 millions d'euros, a été faite à cette filiale. Selon le directeur de l'immobilier qui préside cette entité, le principe est de mettre les biens « *aux normes du marché* »¹²⁹. S2FIP complète le dispositif d'action de la DI et confirme la correspondance entre un type de bien,

¹²⁴ entretien 68, *ibid.*

¹²⁵ *Idem.*

¹²⁶ L'externalisation répond à une attente des actionnaires qui souhaitent une réduction des immobilisations en capital afin de « *voir plus clair dans les risques qu'ils prennent* » (Halbert 2010: 34). Dans le cas des firmes ferroviaires, cette pratique a moins pour origine l'actionnaire (l'État) que la recherche de liquidités à travers la vente de biens et la lisibilité des comptes par les créateurs.

¹²⁷ Entre 2013 et 2015, les directions centrales (Mouchotte, Saint-Lazare, Gare de Lyon) sont déménagées, dans la commune de première couronne de Saint-Denis, sur un « campus » propriété d'un fond d'investissement allemand (Direction de l'immobilier 2012a). Le même type d'opération a lieu à Lyon.

¹²⁸ entretien 68, *ibid.*

¹²⁹ *Idem.*

un mode de traitement et une unité organisationnelle. L'externalisation est un signe supplémentaire de l'imitation des pratiques immobilières des grands comptes.

Les activités de gestion locative et de cession de la DI s'adosent à de puissants progiciels, qui articulent l'inventaire des biens, leur place dans la comptabilité analytique de l'entreprise et leur rôle dans le plan d'affaires roulant. En 2006, un « Schéma directeur du système d'information » est rédigé par la DI afin d'insérer le patrimoine dans l'application Immosis¹³⁰. Ce système « *porte l'inventaire physique, qui est en interface avec l'inventaire comptable, qui est en interface avec la fiscalité* »¹³¹, mais aussi la gestion technique, locative, des transactions et du risque propriétaire. Sur le plan organisationnel, cette conversion a été précédée de la signature d'une charte d'engagement entre la DI, les propriétaires et les locataires internes, en 2009, ainsi que la mise en place d'un « Pôle national d'inventaire » mobilisant cinq personnes au sein de la DI (Direction de l'immobilier 2011c : 4). Sur le plan informationnel, la base COPI a été définitivement intégrée dans Immosis en 2011. En quinze ans, la SNCF est passée, de bases de données établies selon les catégories indigènes des pionniers de la cause patrimoniale (Breteuil), à un puissant système intégré, certes adapté à la SNCF, mais véhiculant des classements et des modes de gestion standardisés des biens constitutifs du réseau ferré.

Ainsi, l'action de la DI est dirigée autant vers le segment urbain de l'environnement, que vers le cœur d'activité auprès duquel elle diffuse les normes et les valeurs d'une bonne gestion de l'immobilier et extrait des biens dont elle révèle l'inutilité. Chacune de ces frontières est tenue par des unités organisationnelles. Leurs outils de gestion et d'action et leurs compétences professionnelles varient en fonction des types de biens, des modèles d'affaires et des interlocuteurs auxquels la DI se confronte. Pour les grands sites ferroviaires situés dans les espaces urbains et acquis par les collectivités, la SNCF a, par exemple, mis au point les Schémas directeurs du patrimoine ferroviaire (cf. Encadré 7). La DI puise la légitimité de son existence et de son action dans le fait qu'elle peut prétendre concourir à la fois à la survie de la SNCF et à la mutation de celle-ci en un grand groupe ordinaire. Elle correspond à, voire devance, l'identité à laquelle aspire la direction du groupe et répond (en les interprétant) aux pressions de la nouvelle économie politique du secteur ferroviaire.

¹³⁰ Immosis est la déclinaison des solutions immobilières Netika pour la SNCF. Ce progiciel rassemble dans son club des utilisateurs les mondes de l'immobilier et des grandes firmes. Netika a été adopté par des grands groupes publics (RTE, SNCF), leurs foncières (Sofilo - EDF), des entreprises privatisées (GDF, Orange), d'autres firmes commerciales ou industrielles (Thales, Cora), des professionnels de l'immobilier (King Sturge, John Lang Lasalle), des groupes bancaires et d'assurance (Société Générale) ou leurs filiales immobilières (BNP Paribas Real Estate, AG Real Estate).

¹³¹ entretien 68, *ibid.*

Encadré 7 : Les Schémas directeurs du patrimoine ferroviaire, un instrument de coordination entre les établissements ferroviaires et les collectivités

Les Schémas directeurs du patrimoine ferroviaire sont un *instrument de coordination*, apprécié des directions immobilières de RFF et de la SNCF, lorsqu'elles s'engagent dans la reconversion de sites ferroviaires. Cette coordination touche trois niveaux. Premièrement, ces schémas permettent des arbitrages entre le cœur d'activité et la fonction immobilière. Quand « *on ne sait pas pondérer entre l'urbain et le ferroviaire, du coup ça permet de se mettre autour de la table autour d'un projet commun* »¹³². Deuxièmement, ils donnent un cadre aux échanges entre RFF et la SNCF dont les propriétés et les fonctions ferroviaires sont généralement imbriquées. Troisièmement, ils permettent de cadrer des discussions avec les collectivités, sur les évolutions spatiales et fonctionnelles des étoiles ferroviaires de leurs territoires. Les représentants des gouvernements locaux sont ainsi invités à participer aux comités de pilotage des schémas directeurs. Formellement une collectivité locale n'est pas décisionnaire, mais « *dans les faits elle y participe. Parce que de toute façon [...] si Ayrault [ancien maire de Nantes, ndr] appelle et dit "votre [schéma] vous vous le mettez où je pense" le directeur régional il va jamais valider* »¹³³. Autrement dit, si cet instrument articule trois niveaux de coordination, c'est pour démarcher les collectivités, « *fai[re] de la pédagogie* »¹³⁴ auprès d'elles, qu'il a été mis au point et qu'il est mis en œuvre.

Les Schémas directeurs du patrimoine ferroviaire sont lancés en 2005, d'abord sur des « *sites expérimentaux* » de la région parisienne (Nanterre, Pantin, Saint-Denis, Saint-Ouen), puis diffusés dans d'autres villes françaises (Bordeaux, Mulhouse, Toulouse, Sète, Strasbourg, Lyon) (Calvez 2006). Suite à l'arbitrage définitif de la répartition des propriétés, une charte précise en 2007 les modalités de codécision et de cofinancement par les deux établissements. À la même période, les conseils d'administration de RFF et de la SNCF s'entendent pour généraliser la démarche, en programmant la réalisation de cinquante schémas de ce type en Ile-de-France et autant dans le reste de la France, avant la fin de l'année 2010¹³⁵. C'est donc désormais la modalité usuelle de structuration des échanges avec les collectivités pour la conversion d'emprises ferroviaires sur son territoire.

Les établissements ferroviaires financent un schéma directeur au prorata des surfaces de terrains dont ils sont propriétaires, et « *même s'il y en a un qui n'est pas dedans, il va donner 5 % du budget parce que ça peut l'intéresser de voir* »¹³⁶. Ils cherchent aussi des clés de financement associant l'État et les collectivités, comme cela a été le cas à Nantes. La maîtrise d'ouvrage de l'étude est habituellement assurée par la Direction de l'immobilier du principal contributeur (en général RFF). La maîtrise d'œuvre est sous-traitée à des bureaux d'étude spécialisés. La Direction du foncier et de l'immobilier de RFF a ainsi noué des accords-cadres avec des prestataires à l'échelle nationale, que les directions régionales utilisent pour passer les contrats dont les cahiers des charges sont prérédigés. Bref, les acteurs et la division du travail d'un projet de reconfiguration d'un faisceau ferroviaire sont formatés par ces outils.

Le déroulé d'un Schéma directeur du patrimoine ferroviaire prévoit trois étapes. Le diagnostic des fonctions et des occupations existantes des deux établissements, puis un recensement des besoins et des projets ferroviaires auprès des différentes branches et enfin la rédaction du schéma directeur proprement dit, parfois sous la forme de plusieurs « *scénarios* », qui intègrent des demandes des collectivités. Les différentes étapes sont entérinées par le comité de pilotage et le schéma directeur est validé en comité d'entreprise, par chacun des établissements. Le but est de parvenir à une carte identifiant trois catégories de terrains (« mutables », « mutables sous conditions » et « non mutables ») ainsi qu'une évaluation des montants des reconstitutions ferroviaires pour la deuxième catégorie, qui puissent être livrées aux gouvernements locaux. Ces derniers sont associés aux processus d'identification des terrains cessibles, informés des conditions

¹³² entretien 60, chef de projet, Direction du foncier et de l'immobilier (2009-2011), RFF, 1^{er} août 2012, Paris.

¹³³ Idem.

¹³⁴ Idem.

¹³⁵ Sur les cent schémas prévus, un tiers était réalisé ou en cours en 2011 (Direction de l'immobilier 2011a).

¹³⁶ entretien 60, ibid.

temporelles, techniques et financières de leurs mutabilités et enrôlés dans la validation des études. Ce faisant, les directions de l'immobilier cherchent non seulement à coordonner les acteurs ferroviaires et urbains, mais aussi à créer la confiance nécessaire à l'échange de ressources foncières, à la modification des plans locaux d'urbanisme et au financement des travaux de reconstitutions.

4.2. RFF : entre volonté d'aménager le territoire et contraintes financières et gestionnaires

La structuration de la fonction immobilière de RFF est plus rapide et linéaire que la trajectoire de la SNCF. Dès la création de l'établissement en 1997, le patrimoine foncier est une préoccupation pour les dirigeants (section 1). Cette fonction suit ensuite le processus de régionalisation du groupe, résolument tourné vers les collectivités territoriales (section 2). En même temps, l'activité doit être largement sous-traitée, du fait des effectifs et des connaissances limités de RFF concernant son patrimoine (section 3). L'orientation privilégiée des actions de RFF vers les gouvernements urbains, s'explique par le fait que son patrimoine cessible est pour l'essentiel composé de foncier dont ils sont les acquéreurs. On ne saurait pourtant réduire cette attention portée aux territoires à la seule recherche de gains financiers. L'aménagement du territoire participe en effet, de la mission d'intérêt public dont les membres de l'établissement sont investis. La structuration de l'activité immobilière de RFF était donc l'opposé de l'organisation gestionnaire, autonome et centralisée qui règne à la SNCF.

4.2.1. Des transfuges du monde de l'aménagement pour interagir avec les collectivités territoriales

La gestion et la cession du patrimoine sont « *parmi les premiers sujets* »¹³⁷ de RFF, car elles se situent à l'intersection de quatre préoccupations des dirigeants de l'établissement. Ce sujet n'a pas dû être imposé comme à la SNCF, il a été posé d'entrée de jeu. Premièrement, comme expliqué dans le chapitre précédent, l'établissement naît *d'abord* comme un organisme de défaisance. Ses immobilisations corporelles non seulement équilibrent la dette, mais elles doivent aussi contribuer à la réduire grâce à la cession d'une partie d'entre elles. Deuxièmement, les dirigeants de RFF voient dans l'administration du patrimoine, dont l'établissement a la pleine propriété, une « *activité autonome* » de la SNCF. Contrairement à la gestion du réseau pour laquelle ils sont dépendants du Gestionnaire d'infrastructure délégué

¹³⁷ entretien 63, directeur des investissements et de la maintenance et directeur du projet de LGV Atlantique (ex-délégué Régional Pays-de-la-Loire), RFF, 18 mars 2014, Paris.

de la SNCF, ils peuvent avoir une « *prise directe* »¹³⁸ sur celui-ci. Troisièmement, l'aménagement des villes et du territoire fait partie de la culture professionnelle de ces cadres, lesquels proviennent pour la plupart du ministère de l'Équipement, en vertu d'un partenariat autorisant le transfert de personnels de l'un à l'autre. Aussi, ils n'envisagent pas seulement cette activité comme de la « *valorisation financière, mais aussi dans le sens d'une meilleure intégration à la ville* »¹³⁹. Quatrièmement, avec la création de RFF, les collectivités territoriales « *cherchent à ouvrir les portes du système ferroviaire sur des sites convoités* »¹⁴⁰. Elles voient dans la création de RFF une opportunité pour reconvertir les zones ferroviaires, de longue date gelées dans les plans d'urbanisme réglementaire. Les aspirations internes et les sollicitations des niveaux centraux et locaux poussent les anciens de l'Équipement à façonner la frontière entre RFF et son environnement urbain, de façon à favoriser les échanges avec les collectivités.

L'agrégation de ressources organisationnelles et professionnelles débute l'année même de la création de l'établissement, avec la nomination d'une directrice du patrimoine par son premier directeur, Claude Martinand¹⁴¹. Comme ce dernier, Anne Florette¹⁴² est X-Ponts. C'est surtout une transfuge du monde de l'aménagement. En 1981, elle intègre la Direction de la construction du ministère de l'Équipement, avant de rallier le niveau territorial¹⁴³. Elle poursuit sa carrière dans l'urbanisme opérationnel dans la première moitié des années 1990, mais désormais dans le périmètre de la Caisse des dépôts et consignations¹⁴⁴. En 1996, Anne Florette est nommée ingénieur en chef des Ponts et Chaussées avant d'être recrutée à RFF. Dès 2000, elle prend part au Comité exécutif de l'établissement. Restée à son poste jusqu'en

¹³⁸ Idem.

¹³⁹ Idem.

¹⁴⁰ Idem.

¹⁴¹ Claude Martinand a été l'un des instigateurs de RFF (Martinand 1996). Auparavant, il était directeur de cabinet du ministre des Transports, Charles Fiterman, au moment de la création de la SNCF. Son successeur Jean-Pierre Duport, énarque, précédemment membre de la DATAR, « *s'est beaucoup intéressé à l'urbanisme et à l'architecture* ». L'urbaniste de Clichy Batignolles nous rapporte qu'il avait fait appel à lui pour inventorier les sites ferroviaires urbains, « *disant « j'en ai marre quand on a les plans des ferroviaires, de RFF, on n'a pas le contexte urbain, et quand on a les plans urbains le ferroviaire est mal représenté » [...] Donc il voulait, qu'en allant voir de près plusieurs sites, on essaye cette cartographie et qu'on la mette en rapport avec des analyses urbaines en vis-à-vis, avec une idée d'avoir une vision – pour toute la France il voulait le faire – du contact ferroviaire-ville. [...] il est parti, donc ça a fini en quenouille.* » (entretien 1a, 21 mars 2012, Paris)

¹⁴² Le parcours d'Anne Florette est décrit à partir de son profil *Who's Who* et du portrait paru dans *Les Échos* (2010).

¹⁴³ Anne Florette est chef du service conduite d'opérations de la technopole de Sophia-Antipolis durant deux ans, puis du service aménagement et urbanisme de la DDE des Alpes-Maritimes entre 1987 et 1990.

¹⁴⁴ Anne Florette est responsable du développement, puis directrice de la société d'aménagement toulousaine SETOMIP. Elle accède ensuite au poste de directrice régionale Ile-de-France de la SCET en 1995. La SCET est la filiale de la Caisse des dépôts et consignations en charge de son réseau de sociétés d'économie mixte d'aménagement. Créée en 1955, elle a constitué un maillon essentiel de la régulation croisée entre les collectivités et l'État (Arcy 1968; Caillousse, Le Galès, et Loncle-Moriceau 1997).

2010, elle s'oriente ensuite vers l'économie solidaire¹⁴⁵. Sébastien Roulot prend ensuite la tête de la direction. Cet ingénieur de l'Ecole nationale des ponts et chaussées s'est tourné vers les questions d'urbanisme dès ses années de formation¹⁴⁶ et pilotait précédemment le service aménagement. Ces profils aménageurs se retrouvent dans les personnels recrutés.

Au siège de RFF, Anne Florette, qui « *était seule à l'époque* »¹⁴⁷ de la création de RFF mène, comme Jean-Marc Roger, un travail d'entrepreneur institutionnel. Elle forme une équipe qui travaille à la fois sur les questions stratégiques et opérationnelles et dont les membres partagent des parcours dans l'aménagement public. Jusqu'à la nomination de représentants régionaux du patrimoine en 2004, les projets de reconversion urbaine de sites ferroviaires sont menés « *depuis le siège* » par « *4 ou 5* »¹⁴⁸ collaborateurs de la directrice qui sont chacun en charge d'une partie du territoire national. Cette équipe se maintient, s'étoffe même, après 2004. En effet, les grands projets continuent d'être pilotés depuis le centre et ses collaborateurs font de nombreux déplacements dans les régions pour assister le représentant local.

Si les formations initiales des membres de la Direction du patrimoine peuvent différer, la plupart ont en commun une expérience dans le champ de l'aménagement public. Des postes similaires – bien que hiérarchiquement distincts – sont occupés par des architectes, des géographes-urbanistes, des politistes, des juristes (souvent spécialisés dans le droit de l'urbanisme et de la construction) et des ingénieurs (la plupart issus de l'Ecole nationale des ponts et chaussées). Nombre de ces acteurs ont complété leur formation initiale par les cycles d'urbanisme, essentiellement à l'IEP de Paris, à la Sorbonne ou à l'Ecole nationale des ponts et chaussées. Ils ont œuvré précédemment soit dans l'aménagement des villes nouvelles (Marne-la-Vallée, Evry), dans des établissements publics d'aménagement (Seine Arche, Agence foncière et technique de la région parisienne)¹⁴⁹ et dans des sociétés publiques ou mixtes d'aménagement (Euralille, SEMAEST, réseau de la Caisse des dépôts et consignations), soit dans des directions municipales de l'urbanisme et des transports, soit au ministère de l'Équipement, en direction centrale ou régionale, sur la conception de schémas de planification territoriale et dans des tâches opérationnelles. Sans totalement confondre ces

¹⁴⁵ Anne Florette est devenue directrice générale de l'association France Active qui subventionne des projets dans le domaine de l'économie solidaire.

¹⁴⁶ En témoignent les intitulés de ses travaux d'étudiants réalisés à l'Ecole nationale des ponts et chaussées : « Technopoles et composition urbaine » et « politiques de la ville et entreprises du BTP – un bilan ».

¹⁴⁷ entretien 58, chef de projet, Direction régionale Ile-de-France de l'aménagement, RFF, 11 mai 2012, Paris.

¹⁴⁸ entretien 63, *ibid*.

¹⁴⁹ L'Agence foncière et technique de la région parisienne est un établissement public à caractère industriel et commercial dont l'activité s'étend sur toute la région Ile-de-France.

parcours et prétendre à une prosopographie exhaustive, ces éléments biographiques collectifs montrent que la Direction du patrimoine de RFF s'est constituée essentiellement avec des transfuges venus du monde de l'aménagement et de la planification. Ces profils se rapprochent de ceux qui peuplent le service du pôle Valorisations de la SNCF, sauf qu'il n'y a pas d'ingénieurs ferroviaires autour d'Anne Florette, et que les gestionnaires rencontrés à la SNCF ne se sont pas imposés à la tête de cette direction. Les agents immobiliers y sont plus rares, bien que certains aient rejoint ces métiers après avoir quitté RFF¹⁵⁰.

En recrutant des professionnels de l'aménagement public et parapublic dans la Direction du patrimoine, la volonté n'est pas de se substituer aux collectivités locales dans le développement urbain des sites ferroviaires, mais de collaborer avec elles. Florette précise ainsi que,

ni aménageur, ni bureau d'étude, ni promoteur, ni société de défaisance, RFF est un propriétaire soucieux de vendre les biens qui lui sont devenus inutiles. 143 projets sont en cours. RFF s'y montre prêt à accompagner les collectivités dans le processus de maturation de leurs projets, [...] tout en s'efforçant de trouver un juste équilibre entre les intérêts de la collectivité et ceux de RFF. (citée par Audoin 2002 : 2)

L'une de ses collaboratrices explique l'avantage que lui procurent ses activités antérieures dans ce travail d'« accompagnement » : *« en tant que RFF, je me sers beaucoup de mon expertise et de ma connaissance de ce milieu-là, lorsqu'avec un établissement public ou un aménageur, public ou privé, il y a des choses qui sont dites »*¹⁵¹. Avec l'emploi de ce type de transfuge, l'établissement a donc cherché à disposer de marginal-sécants entre la sphère ferroviaire et le segment public du monde de l'aménagement. RFF entend ainsi soigner ses relations avec des collectivités locales, qui constituent son principal acquéreur¹⁵², participent au financement du réseau et sont les interlocuteurs désirés de dirigeants qui pensent leur établissement comme le dépositaire de l'intérêt public ferroviaire.

Le discours de RFF sur ses activités foncières est lui aussi orienté vers les collectivités. La lecture du journal de l'entreprise nous informe que *« RFF devient de fait un acteur du*

¹⁵⁰ Ils trouvent des places dans les départements d'aménagement ou « grands projets » de promoteurs immobiliers (SODEARIF, BNP Paribas Real Estate). Notons que même lorsqu'un agent a travaillé dans la promotion immobilière (à Bouygues et Vinci dans le cas identifié), il a précédemment suivi une formation en géographie complétée par le mastère AMUR de l'Ecole des Ponts ParisTech.

¹⁵¹ entretien 57, chef de projet à la Direction de l'aménagement et de l'immobilier Ile-de-France, RFF, 2 avril 2012, Paris.

¹⁵² En 2005 par exemple, 70% des biens immobiliers cédés par RFF sont acquis par des collectivités locales ou leurs établissements fonciers et sociétés d'aménagement (Réseau ferré de France 2005a: 3). Selon le chef de service régional de l'aménagement et du patrimoine : *« Oh, la très, très grosse majorité c'est les collectivités. Le privé c'est une extension d'un petit jardin, des choses comme ça, ça reste très marginal. »* (entretien 61, chef du service aménagement et patrimoine région Bretagne - Pays de Loire, RFF, 12 septembre 2012, Nantes)

développement local » (Audoin 2002 : 2), qu'« *il y a convergence d'intérêts entre RFF [...] et tous ceux qui participent à l'aménagement du territoire* » (Oriou 2005 : 2), ou encore que RFF « *se trouve de plus en plus associé aux collectivités locales, comme acteur clé dans le cadre de la construction d'écoquartiers* » (Réseau ferré de France 2010 : 15). De nouveaux quartiers de gare, des projets urbains, des écoquartiers, ou encore des pôles multimodaux sont régulièrement présentés dans cette parution. Alors que le *Journal* de la DI ouvre ses colonnes aux directeurs immobiliers d'autres grands groupes, le magazine de RFF recueille les témoignages de directeurs des services de l'urbanisme de collectivités, comme Alain Garès pour l'opération Toulouse-Matabiau, Yves Nurit à propos de la ZAC Saint-Roch à Montpellier, Nicolas Samsoen pour le territoire de l'EPAMSA, ou Laurent Théry concernant les terrains de Nantes État. En d'autres termes, la « façade » de l'établissement témoigne du souci de RFF d'entretenir des relations ouvertes et vertueuses avec les acteurs de l'aménagement public.

L'attention portée par RFF aux collectivités ne relève pas simplement d'une communication d'entreprise destinée à flatter le principal acquéreur de ses biens. Au cours des entretiens, les membres des directions centrales et régionales de l'immobilier ont insisté sur la valeur publique du foncier ferroviaire qu'ils manipulent. Les interactions avec les pouvoirs locaux autour de projets de réaménagement urbain de sites ferroviaires donnent du sens à leur activité. Un chargé de projet en Ile-de-France soutient ainsi qu'

*on travaille, il me semble, pour l'intérêt général et qu'on a, comme vous le savez, créé un procès de valeur, mais la création de valeur n'est pas qu'une valeur financière. L'État nous demande aussi de valoriser nos fonciers pour faire du logement, aussi social. Moi je serais jamais rentré dans une structure, et je pense que c'est pas du tout l'esprit des gens qui travaillent pour RFF, on travaille pas pour valoriser à outrance et on se dessaisit pas de nos biens pour faire de l'argent.*¹⁵³

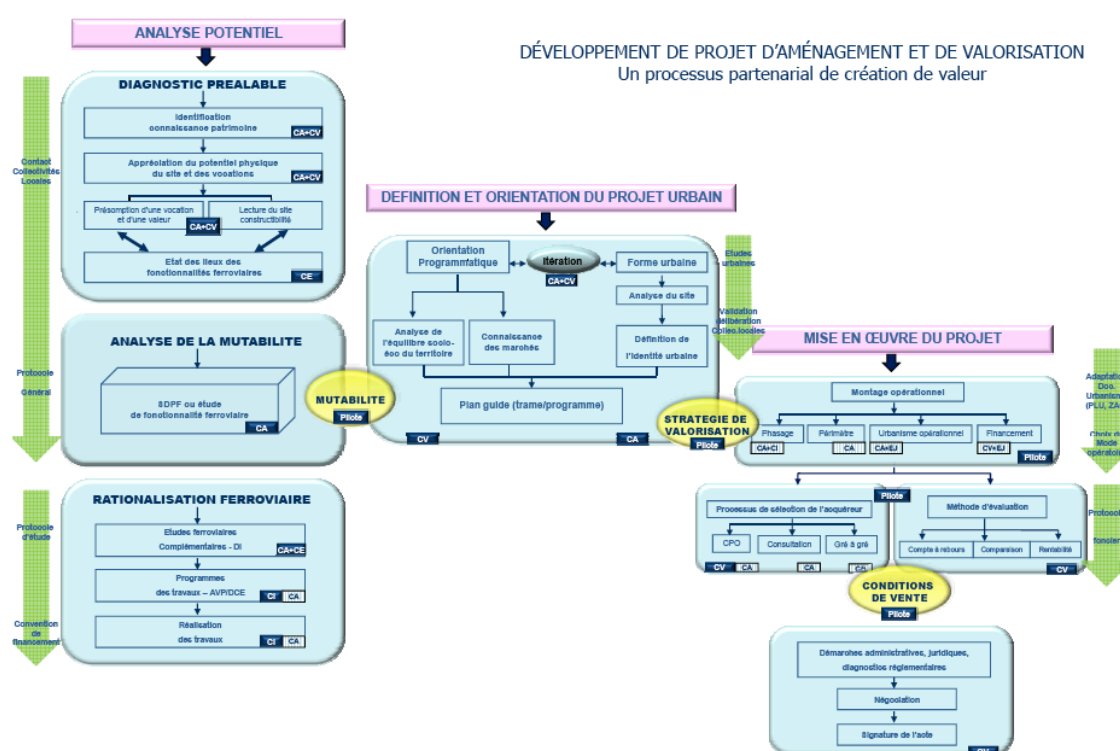
L'intérêt public (ou « *collectif* », ou « *général* ») qui a pu être incidemment relevé à la SNCF (notamment dans le pôle Valorisation où la « *maîtrise publique* »¹⁵⁴ de l'aménagement est perçue comme un enjeu partagé entre l'entreprise et les collectivités), est le sens principal donné à l'action sur le patrimoine ferroviaire, dans les services de l'immobilier de RFF.

Les ressources professionnelles et le sens donné à leur activité par les agents sont tournés vers l'aménagement du territoire. Cette démarche est perçue comme contributrice de l'intérêt général. En conséquence, des cadres d'action et des instruments ont été constitués pour structurer les relations avec les gouvernements urbains. En plus du Schéma directeur du patrimoine ferroviaire (cf. Encadré 7), prenons l'exemple d'un logigramme conçu par la

¹⁵³ entretien 57, *ibid.*

¹⁵⁴ entretien 66, *ibid.*

Direction du foncier et de l'immobilier (DFIM), « *qu'on a partagé et qui a été présenté il me semble, l'année dernière, au salon des petites et moyennes villes, pour leur faire comprendre qu'on essaye de se caler à un processus de projet* »¹⁵⁵ (cf. Figure 21). Il s'attache à définir les étapes ferroviaires et urbaines d'un projet d'aménagement de site ferroviaire, la division du travail entre la collectivité locale, l'aménageur et RFF, ainsi que les points de rencontre entre ces deux mondes. Au-delà de la mise en relation de l'établissement public et des collectivités locales, ce type d'outil contribue à systématiser les étapes, à la fois internes et externes à l'entreprise, nécessaires à la sortie d'un bien du réseau¹⁵⁶.



Source : Direction du foncier et de l'immobilier, RFF, 2011.

156 Bien que les activités immobilières de RFF soient orientées de façon privilégiée vers les collectivités, l'établissement a structuré des rapports directs avec les acteurs immobiliers et fonciers privés. En effet, certains terrains, du fait de leur localisation, de leur taille, ou des faibles capacités d'intervention urbaine des institutions territoriales, n'intéressent pas ces dernières. Pour exploiter ce reliquat des propriétés foncières cessibles qui ne se destinent ni aux aménageurs publics, ni aux particuliers, RFF tente ainsi depuis 2004 de mobiliser des promoteurs avec les Contrats de partenariat opérateur. Cet instrument élaboré par la DFIM systématise ces associations latérales. Le nombre d'opérations est toutefois limité et porte sur des sites dont les enjeux ferroviaires et urbains sont faibles ou inexistants.

4.2.2. Des activités patrimoniales régionalisées, mais contrôlées à distance

L'effort d'agrégation de ressources organisationnelles et professionnelles pour s'adresser aux collectivités se retrouve sur le plan organisationnel dans la dévolution des activités immobilières. Elles suivent en cela la régionalisation de l'ensemble de l'établissement. À l'échelle du groupe, cette dévolution correspond à une volonté de rapprochement des régions, devenues autorités régulatrices des transports. Au niveau du patrimoine, des services déconcentrés sont en revanche créés pour échanger avec les autorités en charge de l'urbanisme, communes et communautés urbaines.

La constitution de ces services s'est opérée en trois temps. En 1999, des « représentants régionaux » sont nommés dans les six régions dans lesquelles est expérimentée la politique de régionalisation ferroviaire depuis 1997. À la suite de la loi SRU qui étend le pouvoir d'autorité régulatrice des transports à l'ensemble des régions, le Contrat de plan 2000-2006 généralise cette déconcentration et les représentants deviennent des directions régionales¹⁵⁷. Les professionnels recrutés pour incarner la fonction patrimoniale au niveau local ont, comme leurs correspondants à la direction centrale, des qualifications variées (ingénierie, urbanisme, gestion, commerce) et proviennent pour la plupart du secteur de l'aménagement et de l'immobilier. Ils ont ainsi travaillé à la Société d'aménagement foncier et d'établissement rural, dans des organismes de logements sociaux, des sociétés d'aménagement ou la promotion immobilière¹⁵⁸.

À leurs débuts, les services n'ont de délégation de signature que pour les cessions inférieures à 150 000 €¹⁵⁹. Dans un deuxième temps, en 2008, le seuil passe à 500 000 €. Dans les projets d'aménagement jugés importants par le siège, les directions régionales restent ainsi sous la tutelle du centre. Ses interventions ne consistent pas seulement en un appui technique du local. Il s'agit de *faire le poids* vis-à-vis des pouvoirs locaux. Un chargé de projet du siège nous signale par exemple que

¹⁵⁷ Réseau ferré de France créé douze régions, car certaines couvrent plusieurs unités administratives.

¹⁵⁸ Le chargé de mission aménagement et patrimoine de la Direction régionale Languedoc-Roussillon a par exemple « travaillé au montage d'opérations pour le compte de collectivités locales au sein d'une société d'économie mixte, puis à l'élaboration de conventions de financement à la Direction des finances au siège de RFF » (Réseau ferré de France 2005b: 16). Citons également le cas de la directrice de l'aménagement de la région PACA dans la seconde moitié des années 2000, ingénieur des travaux publics de l'État et docteur en aménagement de l'École nationale des ponts et chaussées, puis chargée de recherche au CETU et au LATTs, sur les thèmes de la coordination urbanisme-transport. D'autres ont des parcours plus sinueux. Ils ont travaillé auparavant dans la régulation ferroviaire, la gestion commerciale ou la régie de réseaux électriques. Ces derniers ne font généralement pas partie de la première vague de recrutement et ont accédé aux fonctions de chef de service à la suite d'une promotion interne.

¹⁵⁹ Il a été question que la « montée au national » se fasse sur les surfaces en hectares mais finalement l'appréciation par le montant financier est peut-être « moins intelligente » mais elle est plus « simple » (entretien 59, Direction du foncier et de l'immobilier, RFF, 30 juillet 2012, Paris)

sur Mulhouse, c'est pas tant que le projet était complexe [...] que parce que Jean-Marie Bockel¹⁶⁰ était quand même une figure politique qui faisait que la direction régionale, à mon sens, avait un peu du mal à faire valoir ses arguments. Alors que moi en arrivant du siège, je pouvais jouer cette ambiguïté, ce jeu d'interlocuteur qui se trouve écarté des problématiques locales.¹⁶¹

Mais ces interventions du centre sont aussi un positionnement dans les rapports de forces internes à l'entreprise, entre le national et le régional, entre l'immobilier et le cœur d'activité. Ainsi, dans la négociation du transfert des fonctions ferroviaires de Nantes État au Grand Blottereau, la direction centrale a dépêché sur place un de ses membres pour pousser la Direction régionale de l'infrastructure à limiter ses exigences de reconstitutions techniques auprès de la collectivité. Selon lui,

mon rôle officiel c'est d'avoir le droit de m'asseoir et d'écouter ce qui se dit [...]. Après le rôle officieux [...] c'était d'essayer d'orienter l'étude pour que RFF accepte qu'il y avait peut-être des choses qui ferroviairement n'étaient pas complètement nécessaires, ou en tout cas superfétatoires, et voir s'il n'y a pas d'autres solutions possibles.¹⁶²

Cet interventionnisme prend fin à l'été 2011. En effet, dans un troisième temps, à la faveur du remplacement d'Anne Florette, le transfert de compétence s'étend à toutes les opérations et le seuil de délégation de signature est multiplié par trois (1,5 M€). Dans le même mouvement, les membres de la direction centrale en charge de l'opérationnel sont déplacés à la Direction de l'aménagement et de l'immobilier d'Ile-de-France¹⁶³.

La Direction du patrimoine devient alors la Direction du foncier et de l'immobilier. Ses moyens et ses missions plus limités que ceux de la DI à la SNCF. Elle n'administre pas de système de loyers internes et, comme nous allons le voir, elle sous-traite une grande part de la gestion ordinaire et extraordinaire du patrimoine. Ses revenus proviennent exclusivement des produits de vente et de location des biens transférés en 1997¹⁶⁴. Les cessions, quasi exclusivement foncières, représentent la majorité des plus-values, même si celles-ci sont très

¹⁶⁰ Ancien secrétaire d'État et maire de Mulhouse.

¹⁶¹ entretien 57, *ibid.*

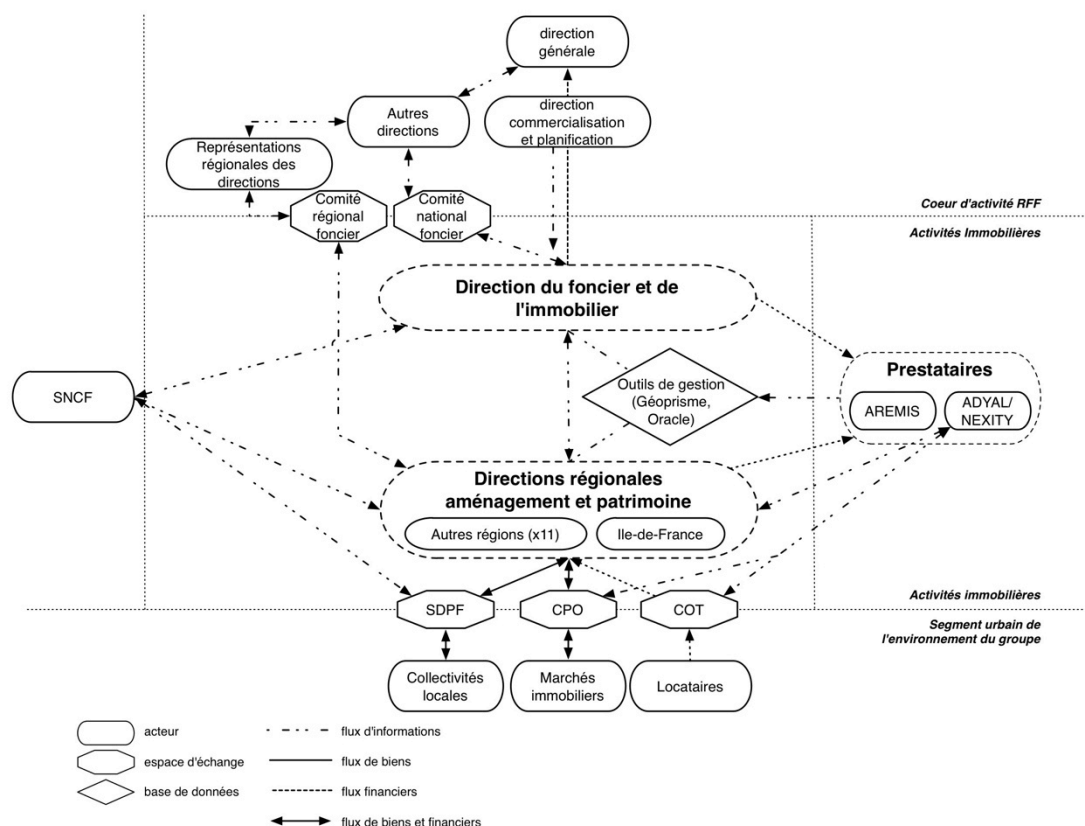
¹⁶² entretien 60, *ibid.*

¹⁶³ Les personnels transférés dans la direction francilienne regrettent en général la déconcentration complète car ils considèrent que l'échelon régional est trop dépendant des enjeux ferroviaires et locaux, quand le national en serait dégagé et ainsi mieux concentré sur la seule valorisation foncière. Un autre argument avancé dans ce sens veut que les interlocuteurs soient organisés nationalement, dès que cela devient « gros ». Les Opérations d'Intérêt National mais aussi la requête de Jean-Marc Ayrault de s'adresser « au national » et pas aux services régionaux, sont donnés comme exemples (entretien 58, *ibid.*).

¹⁶⁴ Les biens acquis depuis cette date (souvent avec des financements des collectivités territoriales dans le cadre de projets de LGV) sont gérés par la Direction des grands projets. La valorisation de ces biens (les délaissés fonciers des LGV par exemple) est effectuée par cette direction, afin qu'elle participe au bilan de ces grands projets. Il s'agit donc d'un modèle économique distinct de celui appliqué aux biens de 1997.

inégales d'un exercice à l'autre (cf. Figure 22). Les conventions d'occupation temporaires (COT) et les locations par des tiers représentent environ 80 M€ de revenus annuels¹⁶⁵.

Figure 22 : La Direction du foncier et de l'immobilier de RFF délègue aux services régionaux et à ses prestataires la gestion du patrimoine ferroviaire



La DFIM s'organise en quatre services. Ils recoupent en partie ceux de la DI de la SNCF. Le premier est en charge de la gestion et de l'optimisation des propriétés. Le second service (développement et projets urbains) est composé de quatre personnes. Sans tâche opérationnelle, elles sont chargées de la production de la doctrine, d'outils et d'instruments (éléments de langage, logigramme de déroulement d'un projet, CPO, etc.), de l'appui et de la formation des délégations régionales, et de la synthèse des différentes opérations d'urbanisme conduites par les directions régionales. Le troisième service est dédié aux bâtiments voyageurs, car RFF est propriétaire des quais transversaux dans les gares et des nombreuses passerelles qui les distribuent. S'y ajoute un responsable des modèles économiques de valorisation des

¹⁶⁵ Une troisième source de revenus, le paiement de loyers par les exploitants ferroviaires utilisant des installations de l'entreprise, a été envisagée par RFF. Les loyers sont ici à distinguer des péages qui rémunèrent de l'usage de sillons sur le réseau. Une réflexion interne conduite par le chef du service de contrôle de gestion des actifs a été menée en 2012 dans ce sens. Selon un membre de la DFIM, il s'agissait avant tout d'une « *logique comptable* » consistant à « *faire apparaître* » la valeur des biens dans le bilan. La SNCF aurait en effet refacturé ces montants de location au titre de sa mission d'entretien du réseau. Le projet de loi de regroupement des deux établissements a enterré cette hypothèse (entretien 59, *ibid.*).

actifs immobiliers. Classiquement, une unité de contrôle de gestion qui est en lien avec la Direction des finances de l'entreprise complète les services de la direction.

Outre la stratégie, la DFIM s'occupe des relations internes et externes à l'établissement. Ses membres présentent les projets de cession dans les Comités nationaux fonciers et participent à d'autres espaces de décision, comme les Comités exécutifs, où ils défendent les enjeux immobiliers. Ils représentent également les intérêts patrimoniaux de RFF auprès des administrations centrales, par exemple devant le Conseil national de valorisation ferroviaire (cf. Encadré 10) ou dans les instances du Programme de mobilisation du foncier public, analysé dans le prochain chapitre. Enfin, ce sont eux qui interagissent avec les organisations représentant les acteurs privés et publics de l'environnement urbain, par exemple au cours des assises de l'Association des Maires d'Ile-de-France ou lors des éditions du Salon de l'immobilier d'entreprise de Paris « *pour répondre directement aux collectivités locales et aux clients opérateurs qui s'interrogent sur la politique foncière de RFF* » selon le directeur de la DFIM, (cité par Franqueville 2012). Ainsi, la DFIM met en visibilité les ressources foncières de RFF et entretient la façade de l'établissement sur ce pan de son activité.

La DFIM contrôle les directions régionales de trois manières. Premièrement, elle prodigue des conseils et des façons de faire, définit et modifie les méthodes et les instruments d'action, par exemple les modèles économiques ou les démarches de projet¹⁶⁶ des textes de loi, des circulaires, etc. Deuxièmement, elle valide et contrôle les objectifs annuels de produits de cession proposés par les délégations régionales sur la base d'un plan roulant quinquennal. Un délégué régional explique que

*C'est un objectif financier qui est fixé. Il faut évidemment que cet objectif soit atteignable, et effectivement on propose au siège une certaine somme, pour l'année en cours qui est donc validée par les instances du siège. [...] Il y a, par an, [...] deux réunions intermédiaires on va dire, pour l'accostage de la fin d'année, où l'on réactualise les prévisions faites en début d'année en fonction de l'avancée des projets.*¹⁶⁷

Ce travail de *reporting* est mené à distance, grâce aux outils informatisés de gestion. Troisièmement, les Comités fonciers nationaux relaient ceux régionaux, pour la décision de désaffectation de biens lorsque les montants escomptés sont supérieurs au seuil de la délégation de signature. Comme à la SNCF, ces comités sont l'instance dans laquelle les différents intérêts de l'entreprise sont représentés. Un chargé de projet au siège relate que

de manière générale, c'est plutôt la Direction immobilière qui pousse l'aspect urbain. Mais à la limite, je dirais surtout qui informe les autres des enjeux urbains. [...] Après, côté ferroviaire, il y a quoi ? Il y a

¹⁶⁶ entretien 57, *ibid.*

¹⁶⁷ entretien 61, *ibid.*

la Direction de l'infrastructure, il y a la Direction des investissements, il y a la Direction financière, à la limite elle va plus pousser les aspects financiers. Après, ça dépend aussi de la personnalité des directeurs. Parce qu'il peut même y avoir des luttes entre ferroviaires. Il y en a qui seront plus pour le fret, d'autres qui seront plus pour les voyageurs.¹⁶⁸

Des dossiers de « mutabilité », qui peuvent être des Schémas directeurs du patrimoine ferroviaire, précisent les conditions de la cession et servent de base à la discussion entre les représentants des différentes branches de RFF. Ces comités sont destinés à arbitrer entre l'impossibilité de faire le projet et sa faisabilité, avec ou sans reconfiguration d'activités. L'activité immobilière déconcentrée de RFF demeure donc pilotée *à distance* par les instances du siège, que ce soit dans la définition des stratégies (et dans une moindre mesure des objectifs), le suivi des processus et le contrôle des résultats, sans toutefois que cette gestion soit apparue contraignante dans les témoignages de nos interlocuteurs.

La Direction de l'aménagement et de l'immobilier d'Ile-de-France se distingue des autres directions régionales. Les espaces ferroviaires y sont singulièrement valorisés et disputés. En termes de mission et d'organisation d'abord, les services de cette direction articulent fonctions opérationnelles et stratégiques. Ils disposent pour cela d'une délégation de signature trois fois supérieure aux autres services régionaux (4,5 M€). En termes d'effectifs et de compétences professionnelles ensuite, la direction francilienne dispose de personnels transférés du siège, lors de la dernière étape de la régionalisation (celle-ci ne s'est pas traduite par de nouvelles embauches en région). De plus, la plupart des membres de cette direction sont aguerris par leur activité antérieure dans le champ de l'aménagement en Ile-de-France. Cette hypertrophie s'explique par des enjeux sans pareils en France. C'est un environnement institutionnellement et politiquement saturé dans le champ de l'aménagement et de l'urbanisme (collectivités locales, établissements publics d'aménagement et fonciers, sociétés publiques ou mixtes d'aménagement, etc.). Il concentre les enjeux financiers du fait de la valeur monétaire des terrains en Ile-de-France¹⁶⁹. Enfin, le nœud principal du réseau national auquel se superpose le réseau régional le plus dense du pays catalyse les enjeux fonctionnels du système technique ferroviaire. En résumé, si la direction francilienne est sans commune mesure avec les entités frontalière des autres régions, en termes de pouvoirs et de ressources, c'est parce que l'établissement y fait face à des enjeux politiques, financiers et techniques sans équivalent sur le reste du territoire.

¹⁶⁸ entretien 60, *ibid.*

¹⁶⁹ Entre 2000 et 2004, RFF a réalisé en moyenne 83,2% de ses produits de cessions dans la région (Réseau ferré de France 2005a). En 2004, les terrains vendus dans cette région constituaient 90% des produits de cession alors qu'ils ne représentaient que 38,9% des surfaces. En 2012, les terrains franciliens constituaient toujours l'essentiel des plus-values extraites des cessions d'actifs (Réseau ferré de France 2013: 15).

Les biens à disposition de RFF nécessitent des interactions avec les collectivités pour être valorisés et cédés. Ces collectivités sont la plupart du temps à l'initiative de ces interactions, ainsi que les acheteurs finaux de ces biens. Les membres de la direction ont travaillé pour ces collectivités ou souhaitent sincèrement œuvrer au nom de ce qu'ils considèrent être l'intérêt public dans l'aménagement. Pour ces raisons, RFF a conçu sa frontière avec son environnement urbain, de façon à développer ses relations avec les gouvernements urbains. Il est néanmoins pénétré par des logiques gestionnaires du fait de l'externalisation de l'administration du patrimoine.

4.2.3. L'externalisation de la gestion de la masse immobilière

Le développement de l'activité de la Direction du patrimoine a été ralenti dans les premières années d'existence de RFF. En plus du conflit à propos de la séparation des biens, ce retard est dû au manque de moyens humains et de connaissance du patrimoine. Les produits de cession des premiers exercices de RFF en témoignent (cf. Figure 23). Comme à la SNCF, durant les années de démarrage, une partie des forces de travail est donc consacrée à l'inventaire et à la mise en forme comptable du stock reçu en 1997. RFF indique ainsi dans son rapport d'activité de l'exercice 2002 que « *la constitution de l'inventaire des biens immobiliers de RFF au 1^{er} janvier 1997 est un travail long du fait de leur importance* » (Réseau ferré de France 2003 : 35). L'opération de décomposition bien par bien de la valeur du patrimoine pour les insérer dans les systèmes de comptabilité analytique est achevée en 2003. Mais Anne Florette explique que jusqu'en 2006, c'est-à-dire dix ans après la création de l'établissement, RFF ne disposait pas « *d'une vision globale de l'ensemble de nos biens. Il était donc difficile d'élaborer une stratégie globale.* » (citée dans Jacquinet 2006 : 6).

Pour faire face aux problèmes de connaissance, RFF a commandé un système d'information géographique, GEOPRISM, en 2006. Il se base sur les plans transmis par la SNCF sous forme alphanumérique (4500 sites) voire numérique (2400 sites) suite à la répartition des actifs (Vandamme et Pruvost 2007). L'opération de géolocalisation de ces données a nécessité seize mois et l'appui logistique d'IGN Conseil et le support technique des sociétés Memoris et Capgemini. GEOPRISM est très utilisé par les membres des différentes directions régionales¹⁷⁰. Un code graphique permet de distinguer les propriétés de RFF et de la SNCF ainsi que « *tous les terrains qui sont cédés, qui sont censés faire l'objet de cessions, faire l'objet d'étude*

¹⁷⁰ Un chargé de projet de la DFIM témoigne de l'intérêt de GEOPRISM : « *On a des outils supers – ça s'appelle GEOPRISM – avec une photo aérienne, des plans [...] Autocad [Logiciel de dessin assisté par ordinateur] qui ont pu être récolés au fil du temps, les plans topo, le parcellaire qu'on a récupéré à l'IGN.* » (entretien 57, ibid.)

pour savoir si c'est mutable ou pas », autrement dit de suivre la progression de la *frontière de l'inutile* – c'est-à-dire l'identification des biens qui peuvent être sortis du domaine ferroviaire, au motif de leur inutilité fonctionnelle. L'intérêt du programme réside en outre dans les possibilités de coordination des stratégies immobilières et ferroviaires de l'entreprise. En effet, il

*est utilisé par n'importe qui au sein de RFF et le but du jeu c'est d'essayer d'attirer l'attention de nos amis les ferrovipathes, qui ont tendance à passer un peu n'importe où, ou foutre leurs bases travaux un peu n'importe où et leur dire « attention, la direction foncière réfléchit sur ce site-là » et donc ça, c'est des sites quand vous êtes sur la base qui sont hachurés.*¹⁷¹

Ce programme « *très très pratique* »¹⁷², car il permet d'appréhender les espaces ferroviaires dans leur contexte urbain et infrastructurel, est même utilisé par certains membres de la DI de la SNCF qui le considèrent eux aussi comme leur « *outil préférentiel* »¹⁷³.

En complément, un système de suivi du plan d'affaires et de ses déclinaisons régionales et opérationnelles est employé par la DFIM. Le chef du service du secteur Bretagne-Pays de la Loire nous fait une démonstration dans le cas nantais :

*Un projet peut contenir plusieurs opérations. Par exemple, en projet, je dis n'importe quoi, Nantes, et dans le projet Nantes je vais avoir l'opération [du pôle d'échange multimodal] Gare de Nantes, transfert Nantes État vers Grand Blottereau, etc. [...] J'ai toutes les opérations qui sont répertoriées ici, avec la table de création, le statut de l'opération, la catégorie de l'opération – si c'est complexe, pas complexe – le pilote de l'opération, la direction régionale, le département, la commune et puis les sites lorsqu'ils sont identifiés. Et si je clique sur une opération qui a un numéro bien précis, ben là vous avez le détail de celle-ci, Nantes Orléans Gare, surface à céder 29 000 m², c'est du prévisionnel, montant estimé : la fourchette, et puis date présumée de l'opération : 31-12-2012, etc. [...] On peut mettre [...] le nombre de logements éventuels prévus sur le programme. On peut ajouter pas mal d'informations, c'est assez complet.*¹⁷⁴

Ce système permet la centralisation des informations depuis le siège de la DFIM ainsi que les interactions avec les sous-traitants de la gestion du patrimoine de RFF, qui y enregistrent leurs interventions sur les biens. La tenue de ces systèmes d'information est elle-même sous-traitée.

La difficile maîtrise de la matière immobilière est confirmée par la sous-traitance de sa gestion. Elle est d'abord confiée à la SNCF, pendant les dix premières années d'activité de RFF, puis à des entreprises spécialisées. En vue de contrôler la SNCF, RFF a en effet fait réaliser un audit sur les missions et les charges immobilières payées à la SNCF en 2002 (Réseau ferré de France 2003 : 35). En 2007, l'établissement fait le pas suivant, en ôtant à la

¹⁷¹ Idem.

¹⁷² entretien 61, *ibid.*

¹⁷³ entretien 72, *ibid.*

¹⁷⁴ entretien 61, *ibid.*

SNCF une partie de ces missions et en les confiant à des entreprises privées spécialisées¹⁷⁵. Cette externalisation résulte d'une volonté d'autonomisation vis-à-vis de l'établissement historique, mais aussi d'une contrainte, dans la mesure où l'établissement ne dispose pas comme la SNCF et FS, d'effectifs et de compétences internes pour assurer ce travail¹⁷⁶. Un chef de projet témoigne de cette nécessité d'externaliser, pour que les agents de la DFIM se focalisent sur les activités qui présentent des enjeux fonctionnels, financiers et politiques pour l'entreprise :

*On a externalisé parce que nous, à 1500 on peut pas aller s'occuper des je sais pas combien d'hectares de RFF, en dehors du réseau ferré national. Donc, on a un gestionnaire qui s'occupe pour nous de la gestion de ces sites. Quand il y a un portail qui devrait être fermé et qui a été vandalisé c'est eux qui [...] vont sur le site. Quand il y a un petit foncier, qu'une commune veut pour faire un petit bout de terrain, c'est pas nous qui allons nous occuper de ces ventes, parce que sinon on péterait les plombs. [...] Quand il y a une entreprise avec une activité qui veut s'installer sur notre site, c'est eux qui s'en occupent.*¹⁷⁷

Les prestataires choisis, Adyal et Nexity, assistent donc RFF dans les cessions, la gestion immobilière (location, charges, travaux), la fiscalité et les procédures domaniales et d'urbanisme, pour le risque propriétaire et la gestion des occupations de la SNCF. Enfin, un autre marché est attribué au groupement Adyal IBM, pour administrer le système d'information (tenir et mettre à jour les inventaires, assister RFF pour la conception et l'évolution des outils, réaliser des dossiers d'analyse de données, etc.).

En conférant la gestion du domaine ferroviaire à des professionnels de l'immobilier, son traitement, similaire à celui d'un grand propriétaire privé est accentué. Le responsable de la Région Ile-de-France d'Adyal Grands Comptes témoigne de son activité de régularisation des contrats de location de tiers sur les propriétés de RFF :

Nous avons ainsi dénombré plus de 2100 Conventions d'occupations temporaires – et non de « loyers », domaine public oblige – régissant l'occupation de sites ou de bâtiments appartenant à RFF Ile-de-France. Elles ont été analysées et leur répertoire informatisé, mais il est indispensable de se rendre sur le terrain pour vérifier la nature et l'état du bien. [...] Et il n'est pas rare de découvrir des occupants sans droits ni titres dont il faut régulariser la situation. Comme notre mission de conseil vise à optimiser les revenus locatifs, en même temps que le produit des cessions, nous nous efforçons de rapprocher le niveau des redevances d'occupation des prix du marché, dont elles étaient souvent très éloignées. (Réseau ferré de France 2008b : 2)

¹⁷⁵ Des contrats étaient cependant déjà passés précédemment avec ICADE Gestion Tertiaire pour les bureaux (Réseau ferré de France 2008b). Notons que l'essentiel des coûts de gestion du patrimoine restent liés à la SNCF à travers deux conventions (90,7 M€ en 2012, en comparaison des 10 M€ pour les trois conventions de sous-traitance) (Réseau ferré de France 2013: 12).

¹⁷⁶ Pour mettre au point cette externalisation d'une partie des fonctions de gestion, RFF a fait appel à une société de conseil (Artimon) qui a fourni des services similaires à Klepierre, Orange, EDF, RATP, Auchan, La Poste, ICADE, BNP Paribas Real Estate, Gécina, Bouygues Immobilier.

¹⁷⁷ entretien 57, *ibid.*

Les prestataires se substituent à la DFIM dans la gestion des occupations du domaine public. Ils s'attachent à diminuer la distance qui sépare la valeur des terrains de l'État de ceux des marchés immobiliers.

Cette montée des sociétés privées dans la gestion du domaine public est confirmée lors de la relance des contrats en 2011 (Réseau ferré de France 2011)¹⁷⁸. En lien avec la déconcentration de la gestion immobilière, le nouveau contrat prévoit que le niveau territorial pilote et rétribue directement le mandataire. Les échanges se font notamment à travers l'outil de gestion immobilière,

une certaine partie de ce système, de ce suivi de plan d'affaire [étant] accessible à notre mandataire. Parce que nous on envoie un ordre de service à notre mandataire, il faut qu'il puisse aussi nous renvoyer certaines indications, certaines opérations via le système SPA [suivi du plan d'affaires].

Le pouvoir des services régionaux s'en trouve certes renforcé, mais ceux-ci sont dépendants de leur prestataire. Un chef de service aménagement et patrimoine explique que « *la première mission* » de son prestataire « *c'est la connaissance du patrimoine. Ils font des fiches, on va dire, pour chaque emprise RFF. [...] Après, il y a, ça, c'est très important, la partie identification [du] risque propriétaire, pour chaque parcelle [...] : bâtiment amianté, bâtiment dans un état tel qu'il risque de s'écrouler, sécurisation.* »¹⁷⁹ Mais les tâches externalisées ne se limitent pas à l'assistance de RFF sur la connaissance de son patrimoine. Le prestataire a également le pouvoir de lancer les appels d'offre de travaux (« *ils nous les soumettent évidemment* »). Il s'occupe des COT du domaine public ferroviaire. Ils effectuent les rappels d'impayés, renouvellent les baux des occupants et recherchent de nouveaux clients. Enfin, dans le processus de cession, ils préparent les « dossiers de mutabilité », sur la base desquels les décisions de céder sont prises en comité foncier régional ou national. Sauf lorsqu'ils sont appelés à des missions de conseil, les prestataires ne participent pas à la prise de décision sur le domaine public. Ils contribuent en revanche à insuffler les modes de gestion, désormais indistincts, des patrimoines publics et privés.

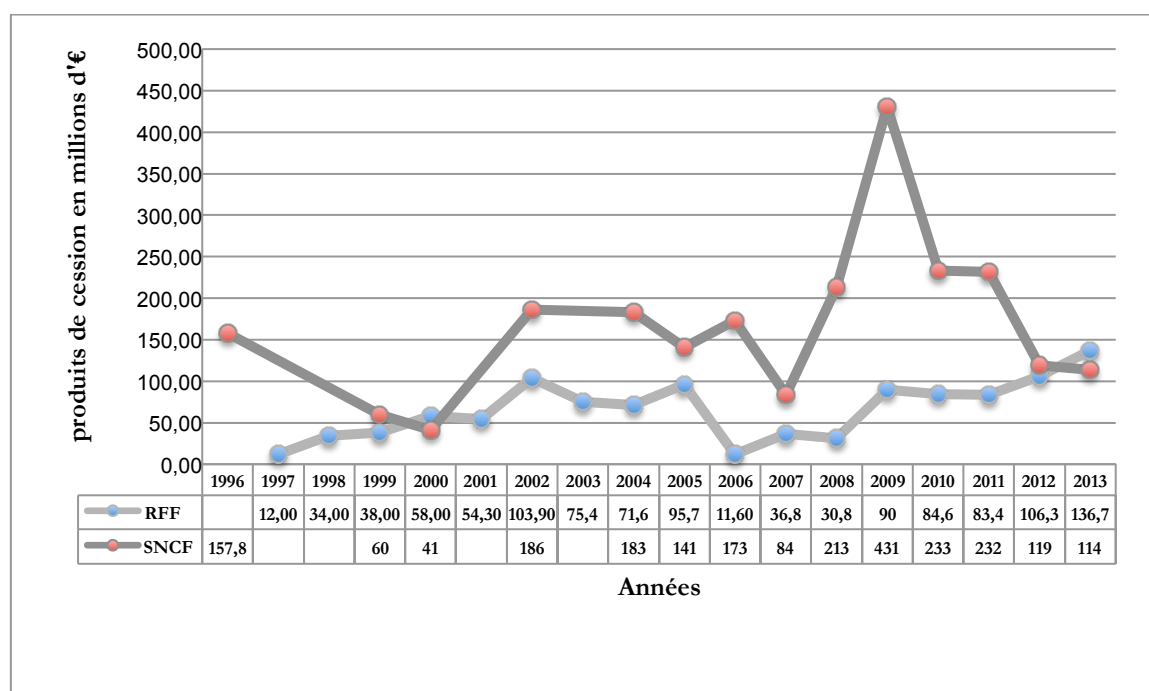
Si l'externalisation d'une partie importante de la gestion immobilière relève d'un côté, d'un choix d'autonomisation vis-à-vis de la SNCF et de l'autre d'une contrainte en termes de

¹⁷⁸ Ces contrats renouvellent la division entre les tâches de gestion de l'immobilier et de gestion des systèmes d'information qui le répertorient (Réseau ferré de France 2013). Le premier contrat est divisé en lots selon un découpage régional. Nexity Saggel Property Management obtient l'Ouest, le Nord et l'Est, la financière Duval reçoit le sud-est et le sud-ouest. Le monitoring du système d'information et de gestion du patrimoine est confié à la société Aremis, qui pourvoit le même type de service pour de grands groupes industriels (Airbus, Veolia Environnement), des organismes publics (Centre national d'études spatiales), des banques (Dexia) et des acteurs de l'immobilier (Natixis).

¹⁷⁹ entretien 61, *ibid.*

personnels et de compétences, en retour, ces prestataires participent à la diffusion des pratiques immobilières des grandes entreprises. Comme la SNCF, RFF emploie des « *grappes d'outils de gestion* »¹⁸⁰ qui favorisent la pénétration de ces méthodes et de ces catégorisations. Elles mettent en équivalence la matière ferroviaire avec celle des magasins d'une société de la grande distribution ou des bureaux d'une foncière cotée en bourse. Ce qui distingue ici la SNCF de RFF, c'est que chez ce dernier on assiste, en plus, à la privatisation de la gestion du domaine public ferroviaire.

Figure 23 : comparaison des produits de cession de RFF et de la SNCF



Source : rapports financiers et d'activité de RFF et de la SNCF (1996-2013).

4.3. FS : des ambitions déçues de l'aménagement urbain à la pratique active de l'allocation d'actifs

Une certaine frénésie accompagne la découverte du potentiel financier des propriétés ferroviaires italiennes, dans la première moitié des années 1990. L'immobilier apparaît comme un secteur de diversification des affaires, son exploitation est orientée vers la croissance de la valeur du patrimoine et des rentes du groupe (section 1). Face aux espoirs déçus de cette première phase, l'approche est modifiée dans la seconde moitié de la décennie : les FS

¹⁸⁰ Gilles Jeannot et Pascal Ughetto, « Infrastructures de gestion ou grappes d'outils de gestion », Séminaire résidentiel du Latts, 27 juin 2014, Etretat.

renoncent à devenir un grand promoteur et spécifient les modèles d'affaires et les entités qui les mettent en œuvre par type de bien (section 2). Comme à la SNCF et à RFF, l'accumulation de ressources destinées à extraire des gains financiers du patrimoine ferroviaire est criante. Mais plus encore que dans les deux cas précédents, la firme italienne administre et traite les éléments du patrimoine ferroviaire comme des actifs financiers. Leur allocation entre les sociétés de la holding selon une triple logique fonctionnelle, comptable et immobilière structure les relations internes à la firme en matière immobilière, depuis le début des années 2000 (section 3). Du côté urbain de la frontière des Ferrovie, les relations ont été irrégulières. Aux espoirs déçus de la première période, succède un désintérêt pour les gouvernements urbains. Ce désintérêt a duré jusqu'à la fin des années 2000. Même à ce moment-là, les gouvernements urbains ne sont pas les destinataires finaux des biens cédés. Pour les FS, ils sont l'un des intermédiaires présents sur la trajectoire qui mène un bien depuis sa qualité de constituant d'un grand système technique jusqu'aux marchés fonciers et immobiliers.

4.3.1. La plus grande opération immobilière depuis l'unité italienne

Les Ferrovie dello Stato étaient, avant les réformes, peu préoccupées par leur patrimoine. Il est alors uniquement la base du service ferroviaire dont elles ont la charge. Dans les années 1980, le problème de la gestion du patrimoine fait son apparition. Le directeur du *Compartimento* de Milan, déplore ainsi l'état déclinant du patrimoine, couplé avec celui du réseau en général, dans une conférence sur le Passante :

le réseau ferroviaire a été petit à petit négligé et abandonné à son propre destin, privé des interventions les plus élémentaires pour la conservation du patrimoine, c'est presque comme si dans une attente résignée et passive, on regardait à la fin par inanition d'un cycle historique de la civilisation humaine. (Renzulli 1984 : 41)

Au tournant de la décennie, en parallèle des modifications du statut, de la propriété et de la comptabilisation du patrimoine ferroviaire italien, la *gestion* de ces biens fait l'objet de rapides développements organisationnels.

C'est à la suite de la création de l'Ente en 1986 qu'apparaît un département Finance et Patrimoine dans l'organigramme des FS. La fonction immobilière est ensuite autonomisée en 1989 avec la constitution de la Division du patrimoine. Le responsable de cette entité s'enthousiasme alors de la découverte d'un patrimoine accumulé depuis les débuts de l'histoire ferroviaire et attribué entièrement, comme intact, par l'État aux FS :

Par une heureuse circonstance, rien n'a été touché pendant cent cinquante ans, et actuellement, on se rend compte que nous sommes titulaires d'une formidable richesse. Le vrai problème est maintenant de valoriser cette richesse, et notre plus gros coup de chance, c'est que nous nous sommes rendus compte de

*tout cela en retard, sans qu'auparavant l'État nous ait contraints d'utiliser le patrimoine pour trouver des formes de survie.*¹⁸¹

Ce transfert signifie la sortie du domaine public du patrimoine ferroviaire. Des relations nouvelles avec les collectivités territoriales sont attendues de ces changements. Ainsi, dans les colonnes de la revue des FS, il est expliqué que le domaine

a perdu son extraterritorialité : cela signifie que chaque projet, qui concerne des terrains et des constructions ferroviaires, doit avoir l'approbation de toutes les autorités administratives, aussi bien communales que régionales. Pour autant, si d'un côté les procédures subiront quelques complications, d'un autre côté, il sera possible d'activer, pour la valorisation des immobilisations ferroviaires, des opérations jusqu'à présent vraiment impossibles. (Basili 1991 : 80)

Les nouveaux rapports avec les collectivités doivent donc permettre des gains financiers, à travers la reconversion urbaine des terrains. Dans les mouvements de réforme des FS et de transfert du patrimoine par l'État, les nouveaux dirigeants de la firme, dont beaucoup viennent de grands groupes industriels italiens, découvrent le potentiel immobilier représenté par les terrains et les installations ferroviaires situés dans des contextes urbains. Ces immobilisations vont faire l'objet d'une intense spéculation, au double sens du terme.

L'immobilier est l'un des trois domaines de diversification envisagés par les FS au début des années 1990, avec le transport de marchandises et les engagements financiers dans d'autres secteurs (électricité, crédit). Face à l'absence de rentabilité du cœur d'activité, l'immobilier « *devra contribuer à l'assainissement économique de l'établissement, à sa restructuration patrimonialo-financière, ainsi qu'à la création de nouveaux facteurs pour le développement* »¹⁸². La revue des FS se fait à nouveau l'écho de cette politique :

L'activité immobilière constitue une frontière de la diversification, avec laquelle les entreprises ferroviaires cherchent, non seulement à récupérer des ressources financières des ventes de leur patrimoine, mais ont surtout la possibilité de valoriser les opportunités liées aux immeubles, généralement situés [... dans] les centres urbains. (Cilona 1992 : 30)

Les exemples pris en référence sont la SNCF, qui vient de créer la SNEF, mais surtout les compagnies nippones, dont la réalisation du tiers du chiffre d'affaire dans des activités dérivées fait figure de modèle. Ainsi, ses dirigeants pensent que les FS peuvent, à bon droit, devenir l'un des acteurs majeurs de l'aménagement et de l'immobilier italien.

La filiale Metropolis est créée dès la fin de l'année 1991 pour répondre à cette ambition. Elle précède même la transformation de l'Établissement public à caractère

¹⁸¹ Franco Capanna, responsable financier des FS et premier vice-président de Metropolis (cité dans Voci della Rotaia 1991: 79).

¹⁸² Acte de constitution de Metropolis, septembre 1991 (cité dans Menichini et Ricci 1997: 291).

économique en Société par actions et va, durant dix ans, prendre en charge les activités immobilières du groupe. Son rôle initial est « *de maximiser la rentabilité de la gestion du patrimoine immobilier du Groupe FS, en cohérence avec les orientations stratégique-financières de la Holding* » (Linea Treno 1993: 9). Pour ce faire, les tâches de la société consistent à (i) évaluer le patrimoine de l'entreprise transféré par l'État, (ii) mener les opérations d'acquisitions et les cessions du patrimoine immobilier, (iii) conduire les processus de requalification, de valorisation et de diversification du patrimoine et (iv) maximiser les rentes liées au patrimoine immobilier. Aussi, les opérations de Metropolis ne sauraient consister en une « *simple désaffectation* » des biens ferroviaires¹⁸³. Au contraire, il s'agit d'augmenter leur valeur patrimoniale et les revenus de location qui en sont tirés. La relance des activités logistiques fait d'ailleurs partie des objectifs inclus dans les projets menés par la filiale.

La formation de la société Metropolis a été décidée par Lorenzo Necci, le Commissaire Extraordinaire de l'Établissement nommé en 1990 à la suite du scandale de Lenzuole d'Oro. Celui qui a « *introduit] l'hypothèse de la valorisation* »¹⁸⁴ immobilière aux FS, fonde des espoirs importants dans la capacité du plan d'affaires de cette filiale à les redresser financièrement (Borriello 1991). La composition de la direction de cette société est néanmoins compliquée par des conflits partisans internes et l'arrestation de son premier directeur dans le cadre de l'opération « Mains propres » (*La Repubblica* 1992). Par conséquent, c'est Necci lui-même, devenu entre-temps directeur général (*Amministratore Delegato*) de la société par actions, qui en prend la présidence. Claudio Cipollini, architecte, titulaire d'un MBA et actif dans le management territorial, est nommé directeur général.

Les dirigeants et les cadres de cette société changent régulièrement au cours de la décennie. Ils mêlent des figures industrielles et ferroviaires et des profils immobiliers et financiers. Ils proviennent, soit d'autres branches d'activité des FS (finances, infrastructure, mais, dans ce cas, ils représentent leur branche ou marquent une étape dans leur carrière au sein du groupe), soit de grandes entreprises industrielles (ENI, Finmeccanica), soit de groupes de promotion ou d'investissement immobilier (Gruppo della Valle, Primass). Les premiers sont majoritairement des ingénieurs, les seconds ont été formés (voire enseignant) en économie et en management (universités Bocconi, Luiss, La Sapienza, MBA d'établissements étrangers). Il n'est d'ailleurs pas rare que les ingénieurs aient complété leur formation par un diplôme dans le second domaine. Nombre d'entre eux ont ensuite prolongé leur carrière dans

¹⁸³ Franco Capanna (cité dans Voci della Rotaia 1991: 79).

¹⁸⁴ entretien 75, responsable valorizzazione patrimonio FS area nord-ovest Metropolis (1995-2001), 23 janvier 2013, Milan.

la gestion de fonds immobiliers, parmi les plus importants d'Italie¹⁸⁵. L'occupation de fonctions de direction par des architectes ou des urbanistes a été marginale, en revanche ils ont été recrutés pour concevoir des projets de planification et de développement immobilier, notamment dans le département des « projets territoriaux » de l'entité.

Dans le sillage de Metropolis, vingt sociétés sont créées en rapport avec une région ou une ville italienne afin de relayer territorialement son plan d'affaires dans la première moitié des années 1990¹⁸⁶. La nomination des dirigeants de ces sociétés fait l'objet de critiques dans les journaux italiens, du fait de la proximité de leurs représentants avec les élites politiques et immobilières locales (Meletti 1994)¹⁸⁷. C'est une façon pour les FS d'entrer en relation avec les municipalités, sur le plan urbanistique et ferroviaire.

La constitution de moyens organisationnels et relationnels pour entrer en contact avec les collectivités territoriales s'articule avec la production de ressources informationnelles sur le patrimoine ferroviaire et ses potentialités immobilières. Nous avons vu que la double épreuve d'évaluation administrative et marchande du patrimoine transféré à FS n'est pas allée de soi. Celle-ci s'est prolongée « *à travers de bonnes et simples actions de connaissance des revenus et de leur situation juridique* ». Ce « *recensement attentif* » a « *finalement permis d'évaluer la consistance du patrimoine* » (Floriani et Vitale 1998 : 29). La recherche de rente par Metropolis est ainsi passée par une régularisation des occupations du domaine ferroviaire par des tiers, dont les délais s'expliquent par le nombre et la diversité des situations¹⁸⁸. Comme en France, la systématisation de l'activité immobilière a donc dû être différée, du fait de l'impéritie des FS concernant la teneur de leur patrimoine.

L'originalité des ressources informationnelles produites par les FS réside moins dans cet examen de l'existant, que dans les études ferroviaires, urbaines et immobilières entreprises pour planifier l'activité du nouveau secteur d'affaires et entrer en relation avec les acteurs politiques, administratifs et immobiliers locaux. La première étude est dirigée par le département du patrimoine et trois architectes consultants entre 1987 et 1989. Ceux-ci

¹⁸⁵Parmi d'autres, citons First Atlantic Real Estate (Daniel Buaron), BNP Paribas Real Estate (Cesare Ferreo), Prelios-Pirelli (Massimo Caputi).

¹⁸⁶ Les sociétés régionales (Immobiliare FS Lazio, Immobiliare FS Emilia Romagna, Immobiliare FS Lombardia, etc.) sont parfois redoublées au niveau municipal (Roma 2000, Bologna 2000).

¹⁸⁷ Outre la direction de la filiale lombarde mentionnée dans le deuxième chapitre, la société Immobiliare Puglia était dirigée par le maire de Bari lui-même, la filiale romaine par Erasmo Cinque, alors président de Costruttori Romani (principal représentant des entreprises du bâtiment). Enfin, Giancarlo Tesini, ex-ministre des Transports, dirigeait la société « Bologna 2000 » dans la ville dont il est originaire.

¹⁸⁸ En 1999, 88 000 contrats étaient ainsi répertoriés pour la location de logements, de commerces, de parkings, de bureaux, d'entrepôts, des traversées et parallélismes des voies ferroviaires.

s'appuient sur les subdivisions territoriales, pour forger l'hypothèse de la reconversion de sites ferroviaires dans vingt villes, grâce à la rationalisation des installations (Savino 1995). Les résultats présentés dans la revue de l'entreprise au début de l'année 1991 sont mirobolants. L'un des architectes estime même que se prépare « *la plus importante opération immobilière de caractère urbanistique, de l'unité de l'Italie à nos jours* » (cité par Basili 1991 : 80). Le programme implique un « *nouveau modèle d'organisation des sites ferroviaires les plus importants, grâce au développement de grandes opérations de requalification* » (p.80). Il concerne finalement cinquante-deux gares et vingt-huit villes et est assurément ambitieux¹⁸⁹. Plus qu'une opération immobilière, il propose une réflexion globale sur les évolutions du réseau technique et de sa présence dans les grandes villes italiennes.

Cette étude, entre-temps nommée « Trenoportò », est reformulée et affinée dans les années qui suivent¹⁹⁰. D'un côté, les FS entendent faire œuvre de « *planification territoriale et urbanistique intégrée réajustant la qualité architectonique des villes* », destinée à construire « *un rapport plus positif* » (Spila 1992 : 16) entre les tissus urbains et le réseau ferroviaire. D'un autre côté, ce programme est le pilier de la stratégie de diversification dans l'immobilier tertiaire, commercial et hôtelier. Il prévoit ainsi la création de filiales d'aménagement urbain dans les aires urbaines concernées par le projet, ainsi que des « *alliances entrepreneuriales* » avec le secteur de l'immobilier.

Le programme Trenoportò est décliné dans les grandes villes italiennes entre 1990 et 1995, à travers des études dont les FS « *avaient chargé des professionnels réputés* »¹⁹¹. La division patrimoine lance une première série de projets au commencement des années 1990¹⁹². Peu après, Necci nomme un « Comité pour les aires urbaines »¹⁹³. L'architecte Renzo Piano y est

¹⁸⁹ Il prévoit la construction de 5 millions de m² et la requalification de 2,5 millions supplémentaires en sept ans. Le plan d'affaire pronostique qu'un investissement de 2,3 Md€ générera une rente annuelle de 2,6 Md€ (contre 130 M€ au début des années 1990), sans compter l'augmentation de la valeur des actifs mobilisés qui passerait de 2,6 Md€ à 10,3 Md€, soit une plus-value de 4,1 Md€. Enfin, pas moins de 13 500 emplois directs et 85 000 induits seraient créés par l'opération.

¹⁹⁰ Une nouvelle version du programme dénommée Programma Direttore per le Grandi Aree Urbane est présentée l'année suivante (Spila 1992). L'investissement est doublé, les revenus annuels revenant aux FS divisés par 2,5, les emplois créés sont également réévalués (40 000). Une autre version du programme présentée en 1991 dans les colonnes de la Repubblica (Borriello 1991) annonçait un investissement de 7,7 Md€ afin d'obtenir une rente annuelle de 1,5 Md€ et une augmentation de la valeur du patrimoine à 31 Md de liras en 15 ans, ainsi que 250 000 emplois directs et induits.

¹⁹¹ Urbaniste (Bolzano) [courrier électronique à l'auteur], 5 novembre 2014.

¹⁹² Ces projets portent plutôt sur les gares et leur environnement, à Gènes, Bergame, Trieste, Bolzano, Cagliari, Rome Termini, Milan Centrale, etc.

¹⁹³ Le Comitato per le Aree Urbane est présidé par Susanna Agnelli, femme politique et membre de la famille propriétaire de FIAT, et composé de Giuseppe de Rita, président de l'institut de recherche socio-économique Centro Studi Investimenti Sociali, Carlo Maria Guerri fondateur et président du Centro Studi sui Sistemi di Trasporto et Renzo Piano.

chargé des « projets pilotes » des gares de Turin, Mestre, Venise et Bari et de leurs environs (Minervino 1992). Une seconde série, commandée cette fois par Metropolis, propose des « Masterplans » dans les grandes villes du pays. Ils articulent (y compris sur le plan financier) la reconversion urbaine de sites ferroviaires et la modernisation du réseau et du service ferroviaire à Turin, Milan, Bologne, Rome, Florence, etc. Ils donnent lieu à des partenariats interinstitutionnels, comme dans les cas des protocoles d'accord (*protocolli d'intesa*) signés entre la Ville de Rome, la Région Lazio et les FS¹⁹⁴, ou du projet LIFE à Naples, subventionné par l'UE. Leur volet urbanistique est confié à des architectes renommés et/ou influents localement¹⁹⁵. Des urbanistes ayant contribué à ces études pour le cas romain considèrent qu'elles « ont eu un rôle de stimulation et de "provocation" vis-à-vis de nombreuses administrations municipales » (Menichini et Ricci 1997 : 295). Selon des observateurs de l'époque, les FS agissent « en complète homogénéité avec les grands opérateurs privés » tels que la FIAT (Carbone 1993 : 57)¹⁹⁶. En développant des ressources à la fois organisationnelles et projectives, Metropolis cherche à entrer en relation avec les collectivités locales. Mieux, il les démarche avec des programmes de développement urbain déjà formalisés.

Les gouvernements urbains se montrent globalement peu réceptifs aux propositions de Metropolis. Afin de faire correspondre leurs programmes avec les demandes locales, une étude nationale est commandée au Centro Studi Investimenti Sociali dont le président participe au Comité pour les aires urbaines. L'auteur du chapitre consacré à Bolzano dans ce rapport explique en effet que « dans les projets, beaucoup de choses étaient proposées (presque les mêmes dans toutes les villes), qui souvent ne servaient pas aux villes »¹⁹⁷. Le rapport, intitulé « *Dialogare con la città* », mobilise un expert local pour chaque ville, afin de confronter les projets aux attentes des gouvernements urbains, ainsi que des habitants, des acteurs économiques et professionnels, et de formuler des recommandations. Malgré l'implication de cette fondation influente¹⁹⁸ pour territorialiser la grande opération immobilière des FS, cette saison de projet a été un essai infructueux de l'opérateur à se positionner comme un acteur urbanistique entreprenant. Comme nous l'avons montré à l'appui des études de cas dans le deuxième chapitre,

¹⁹⁴ Ce protocole et le programme directeur qui le précède s'inscrivent dans le contexte de la loi n°396 pour Rome Capitale de 1990, qui confère des compétences et des financements spéciaux à la commune de Rome.

¹⁹⁵ Augusto Cagnardi à Turin, Ricardo Bofil à Bologne, Leonardo Benevolo à Milan, etc.

¹⁹⁶ Les exigences et les agissements des FS, de FIAT ou de l'Istituto per la Ricostruzione Industriale concernant le redéveloppement de leurs emprises dans les villes de Turin et de Florence sont identiques (Chicco et Saccomani 1993; Carbone 1993).

¹⁹⁷ Urbaniste (Bolzano) [courrier électronique à l'auteur], *ibid.*

¹⁹⁸ Le Centro Studi Investimenti Sociali reçoit des commandes aussi bien de l'État et des collectivités que d'organismes privés. Il publie notamment le « Rapport annuel sur la situation sociale du pays ».

l'action se termine dans un échec patent qui pousse les FS à abandonner progressivement les projets de requalification et surtout une approche proactive, et à camper dans une position exclusivement réactive aux propositions de requalification des sites ferroviaires désaffectés de la part des mêmes administrations communales. (Savino 2003 : 158).

Au mieux, ces démarches constitueront une étape parmi d'autres dans de longs processus de négociation locaux, comme dans les cas de Rome et de Turin. D'ailleurs, dix-sept des sociétés locales seront liquidées en 1997, et les deux restantes (Immobiliare F.S. Lazio et Lombardia) sont réincorporées à Metropolis (Corte dei Conti 1999)¹⁹⁹.

4.3.2. La filialisation des activités immobilières par modèle d'affaires

La conception des activités immobilières comme un moyen de diversification de l'activité, orienté vers la recherche et la maximisation de la rente, est remise en cause dans la seconde moitié des années 1990. Les FS abandonnent leurs velléités de promoteur et s'affirment désormais comme un grand propriétaire. Elles privilégient dès lors la gestion patrimoniale, la location et la cession des biens *existants*. Cette réorientation donne lieu entre 1998 et 2003 à un remodelage de la filiale touche-à-tout qu'était Metropolis, en différentes sociétés selon les types de biens et les modèles d'affaires qui leurs sont associés. La structure de l'activité immobilière résulte donc, d'une part de la relation, déjà observée à la SNCF, entre les types de biens catégorisés et les unités organisationnelles qui les prennent en charge et d'autre part, de la relation entre la filialisation des activités immobilières et celle de l'ensemble des activités du groupe.

Dans la présentation de leur plan d'affaires de 1997, les FS annoncent, tout à la fois, le tournant gestionnaire pris par Metropolis, la priorité donnée à la cession des actifs et la concentration des activités immobilières, marquée notamment par l'incorporation ou la liquidation de la plupart des filiales régionales. Désormais, l'activité de la filiale

devra se focaliser sur la gestion du patrimoine immobilier, en donnant une impulsion plus forte aux opérations de financiarisation des actifs non fonctionnels à l'activité ferroviaire. À cet égard, devront être accélérées les opérations de ventes. (Ferrovie dello Stato 1996: 28)

Les FS se montrent désormais prudentes quant à l'engagement d'investissements dans des développements urbains et immobiliers de leurs propriétés. Ils doivent être « *préalablement documentés par des analyses mettant en évidence l'opportunité de l'investissement et des marges de rémunération*

¹⁹⁹ À cette réorganisation des filiales locales s'ajoute une redéfinition du périmètre d'activité de Metropolis, dont les filiales de communication sont supprimées et les contrats de sous-traitance de la gestion immobilière réduits de 10% à 15% (Carbone 1993). Ce changement fait suite au changement de présidence, après l'arrestation de Lorenzo Necci en 1996.

avantageuses par rapport à la vente immédiate » (p.28)²⁰⁰. Les expérimentations déçues du programme Trenoporto (et de ses reformulations) s'encombraient de justifications d'ordre ferroviaire et urbain et s'inscrivaient dans une temporalité de moyen terme. L'activité immobilière est désormais envisagée pour elle-même, et engagée à la condition « *de faire jaillir des flux de liquidité dans le compte économique des FS* » (p.28).

Conformément à cette réorientation, Metropolis est transformée en société de gestion. Cette nouvelle mission se traduit par l'intégration de la division du patrimoine en 1994, puis par l'attribution des fonctions d'entretien et de service du patrimoine immobilier en 1997 (Corte dei Conti 1999)²⁰¹. Enfin, en 2002, le département en charge des services généraux est affecté à la filiale. La société passe à 1937 employés, elle en comptait auparavant 420. Le pôle doit ainsi rassembler les fonctions externes au cœur d'activité, administrant aussi bien les biens immobiliers que les personnels et les services de communication et d'informatique (Corte dei Conti 2004 : 17). La mue de la société Metropolis s'achève en mai 2003, lorsqu'elle est renommée Ferservizi, afin de souligner cette fonction de *global service provider*. Ferservizi est ainsi détaché des fonctions proprement stratégiques dans le champ immobilier ou urbain. Celles-ci sont redéployées selon différents modèles d'affaires.

Le découpage du patrimoine ferroviaire pour en attribuer la gestion, voire la propriété, à des sociétés spécialisées a débuté avec les parcs de stationnement en 1994 (Metropark), puis s'est prolongé avec les bâtiments voyageurs. D'abord les treize plus grandes gares du réseau italien ont été remises à Grandi Stazioni en 1998, puis les cent trois suivantes ont été confiées à Medie Stazioni en 2001 (renommée Cento Stazioni l'année suivante). Le modèle d'affaires est assez similaire dans les deux cas. Il est basé sur un programme d'investissement destiné à rénover les gares et agrandir leurs surfaces commerciales. La mise en œuvre du plan et la gestion des espaces sont confiées à une filiale ad hoc, dont le capital est ouvert à 40 % à des investisseurs. Dans le premier cas, ce sont trois grands groupes immobiliers italiens qui sont associés²⁰² et dans le second des entreprises de maintenance et de service de grands équipements²⁰³.

²⁰⁰ De même, la « *maximisation des recettes de location par une rentabilité [messa a reddito] des immeubles non instrumentaux à l'exploitation ferroviaire* », notamment à travers « *l'exploitation commerciale* », reste un objectif, mais seulement pour les biens qui ne sont pas destinés à la vente (Ferrovie dello Stato 1996: 28).

²⁰¹ Ce que la profession immobilière nomme les fonctions de *facility*, *building* et *property management*.

²⁰² Ces sociétés immobilières rassemblées dans la société Eurostazioni sont elles-mêmes les filiales de grands groupes italiens : Pirelli, qui a été entre 1990 et 2010 l'un des tous premiers groupes de promotion et de gestion immobilière italien, la société Sintonia (groupe Benetton) impliquée dans la gestion d'aéroports et

Pour la cession des propriétés immobilières et foncières, les FS ont aussi raisonné par types de biens, en associant à certains d'entre eux, des unités organisationnelles spécifiques. Ce sont d'abord 25 000 logements qui ont fait l'objet d'un vaste plan de vente, programmé dès la création de Metropolis (Spirito 1996). Ce plan s'appuyait sur la loi de 1993, qui organise la vente des logements des grands organismes publics à leurs occupants, en l'occurrence les cheminots²⁰⁴. La vente de ces logements représente l'essentiel des produits de cession de Metropolis au cours des années 1990 (66 % en 1998, D'Angelo 1999). Pour les autres types de biens et les terrains, les FS ont d'abord opéré au cas par cas ou en raisonnant territorialement (Trenoporto), avant d'envisager la scission de pans entiers du patrimoine.

Préparée depuis 1998 avec le support de la banque Lehman & Brothers, une opération de transfert de biens du patrimoine fait l'objet d'un contrat entre Metropolis et la direction du groupe en 2000 (Corte dei Conti 2002). Cette opération qui prévoyait initialement une cession d'un montant de 5,16 Md€ est réduite et finalement effectuée avec la société Ferrovie Real Estate (FRE), créée à cet effet en 2003. Cette filiale détenue par la société mère reçoit ainsi à sa création un ensemble très important de biens hétérogènes²⁰⁵ en provenance du gestionnaire d'infrastructure, RFI. Malgré leur disparité typologique, les biens attribués répondent à un critère commun de sélection : être extérieurs au périmètre du service public ferroviaire. Au total, 10 millions de m² sont transférés, à leur valeur nette comptable, soit un capital social d'environ 1 Md€. Parallèlement, RFI a obtenu un prêt bancaire²⁰⁶ d'une valeur équivalente, dont il confie le remboursement à la filiale (Ferrovie dello Stato 2007: 280). Ainsi, FRE est l'organisme de défaisance du gestionnaire d'infrastructure²⁰⁷. D'autres scissions du patrimoine

l'investissement dans les infrastructures de transport, et Caltagirone, l'un des tous premiers groupes de construction et de promotion italien, via sa filiale de travaux publics (Vianini Lavori).

²⁰³ On trouve dans le consortium Archimede 1 le groupe SAVE qui gère l'aéroport de Venise, la coopérative Manutencoop, spécialisée dans la gestion et la maintenance de bâtiments et la promotion immobilière, une entreprise de service de propreté et la Banca Popolare.

²⁰⁴ La loi n° 560 du 24 décembre 1993 prévoit que l'aliénation de logements sociaux (*edilizia pubblica*) s'effectue au bénéfice des locataires ou de leur famille à la valeur de cent fois la rente cadastrale (valeur fixée par l'administration des finances) sur laquelle est appliquée une baisse de 1% par année de construction, jusqu'à 20% de la valeur initiale.

²⁰⁵ Ce sont 11 500 logements, 27 bâtiments de bureaux, 105 structure d'hébergements pour les personnels roulants, 5 centres de formations, 9 centres de vacances, 10 anciens dépôts d'approvisionnement, 400 terrains et bâtiments de service et 80 édifices de réparation lourde et de maintenance courante.

²⁰⁶ Il est accordé par un organisme spécialisé dans le financement des ouvrages publics, la *Banca per la finanza alle opere pubbliche e alle infrastrutture* (OPI) du groupe San Paolo. FRE a ainsi remboursé à cette banque 115 M€ en 2004, 475 M€ en 2005 et 104 M€ en 2006.

²⁰⁷ Selon la loi n°326 de 2003, les revenus tirés des cessions de biens immobiliers et fonciers ferroviaires soient destinés au développement de l'infrastructure. Les FS ont alors considéré que le prêt obtenu par RFI en 2003 était une forme d'avance sur recettes. En plus de ce milliard d'euros, une partie des plus-values réalisées par FRE a été rétrocédée à RFI (30 M€ en 2005 et 50 M€ en 2006) (Ferrovie dello Stato 2007).

de RFI sont d'ailleurs effectuées les années suivantes²⁰⁸. Ce portefeuille de biens et le mandat de FRE – à savoir sa cession à court terme – sont présentés au MIPIM de Cannes en 2004. C'est le salon mondial de l'immobilier et de l'aménagement urbain, où se donnent rendez-vous les collectivités territoriales, les promoteurs immobiliers et les investisseurs financiers (S. Casalini 2004).

Les ventes réalisées vont effectivement être promptes et massives. Elles concernent surtout des édifices (bureaux et logements) et peu de terrains²⁰⁹. Elles produisent des plus-values considérables²¹⁰. Certains des bâtiments de bureaux, d'hébergement pour le personnel roulant et de formation, sont cédés avec une poursuite de leur occupation par les FS (cession-bail)²¹¹.

La société est confiée à un dirigeant des FS, un ingénieur mécanique proche du PDG de l'époque, qui a précédemment eu des fonctions dans le Conseil d'administration de Cento Stazioni. En 2005, il est remplacé par un économiste passé par une école de management, la Scuola di Amministrazione Aziendale de Turin, et qui a également été membre du Conseil d'administration de Cento Stazioni. Il reste à ce poste jusqu'à la liquidation de la société en 2007, et prend alors la tête du service *Budget and Control* de la société mère. Les effectifs de cette société sont limités (de 27 en 2004 à 48 en 2006). Les professionnels spécialisés dans les transactions et la gestion immobilière (géomètres, économistes, commerciaux, etc.) y sont les plus nombreux. Les aménageurs que l'on trouvait à Metropolis y sont moins représentés.

FRE ne s'est pas contenté de reprendre le secteur d'activité de Metropolis, qui touche à la valorisation et à la cession des biens ferroviaires déclassés. Son traitement radicalise l'approche entreprise dans la seconde moitié des années 1990. Au milieu des années 2000, les FS tendent à se désinvestir du développement urbain et immobilier pour privilégier des opérations comptables de répartition d'actif et de désendettement :

durant les cinq dernières années [...] la composante du développement immobilier ne représente plus un élément occasionnel activé sur la base de programmes spécifiques, mais est récemment entrée à part entière parmi les composantes de la gestion active du bilan du groupe. (Codecasa 2007 : 8)

²⁰⁸ Ces scissions ultérieures sont toutefois de moindre importance. Un transfert de biens estimés à 360 M€ est effectué en 2005 et un acte de scission du 4 août 2006 transfère 70 M€ de biens supplémentaires.

²⁰⁹ 356 M€ de biens immobiliers sont vendus en 2004, 398 M€ l'année suivante, et plus de 120 M€ lors de la dernière année d'exercice. Les terrains comptent pour 12,5 M€ en 2004, 3,8 M€ en 2006.

²¹⁰ En 2006, par exemple, elles équivalaient à 87,5% de la valeur comptable des biens cédés (plus-values 56 M€, valeur nette comptable 64 M€) (Ferrovie dello Stato 2007).

²¹¹ Une opération de cession-bail rassemblant cinquante biens d'une valeur de 200 M€ était en préparation avec l'appui du groupe Lazard en 2004 (Edilizia e Territorio 2004). Les revenus locatifs représentaient 84,2 M€ en 2004 et ont été décroissants sur la période.

FRE n'abandonne pourtant pas entièrement les processus de négociation avec les gouvernements urbains. La société signe alors de nombreux accords avec des municipalités, dans le cadre du programme national *Porti e Stazioni* lancé par le ministère des Infrastructures qui est analysé dans le prochain chapitre. De même, FRE intervient dans les processus de Milan et de Bolzano. Mais l'analyse de cette politique publique, comme de nos études de cas, confirmera la réticence de ses dirigeants à s'engager dans des projets urbains inscrits dans des procédures plus longues et plus incertaines que la simple cession. D'ailleurs, selon un agent de la valorisation foncière des FS, FRE « *ne s'est pas occupé de valorisation malgré le nom. Elle s'est occupée de la cession du patrimoine [...] le plus immédiatement vendable : Ferrotel, maisons de garde-barrière* »²¹². Son opération la plus emblématique est sans doute la vente des « *Palais de Garibaldi* » (cf. Encadré 8).

L'existence de FRE a été brève, seulement trois années de plein exercice. La décision de liquider la structure est prise lors de la préparation du plan industriel 2007-2011. La société mère souhaite alors réorganiser ses activités immobilières et recapitaliser son opérateur de transport, Trenitalia, qui se trouve dans une situation financière délicate. 511 M€ d'actifs appartenant à FRE sont ainsi attribués à Trenitalia sous la forme de quarante-six ateliers de maintenance (Ferrovie dello Stato 2008: 23). Les actifs (773 M€) et passifs (613 M€) restants sont transférés à la société mère qui s'occupera désormais, avec l'appui de Ferservizi, des biens inutiles aux activités ferroviaires.

Encadré 8 : Une opération caractéristique des pratiques de Ferrovie Real Estate, les tours Garibaldi de Milan

Les agissements aussi rapides que complexes de FRE peuvent être éclairés par un exemple de cession : celui des « *palazzini alti* » attenants à la gare de Garibaldi à Milan. Plus largement, l'histoire de ces tours jumelles est significative des bouleversements de la gestion des biens immobiliers ferroviaires et les rapports de l'entreprise publique avec les administrations centrales, locales et les promoteurs immobiliers qu'elles impliquent. Afin d'accueillir les services du *Compartimento* de Milan, les FS réalisent deux tours jumelles de bureaux, au-dessus des quais de la gare entre 1984 et 1992. Puisqu'ils sont réalisés sur des terrains et à des fins ferroviaires, les FS ne sont pas tenues de suivre les contraintes urbanistiques que la ville souhaite imposer à travers son Plan régulateur général. « *Sorti[es] comme un champignon, [elles ont] modifié à l'improviste le paysage urbain* » : hautes de 90 mètres (25 étages), elles comptabilisent 32 000 m² de plateaux de bureaux. L'appel d'offre pour la construction de la première tour est « *le chef d'œuvre de la Codemi* », déjà rencontrée dans les terrains adjacents des Varesine, « *qui a coûté une petite fortune en pots-de-vin [fior di mazzette]* » (Di Feo 1994). C'est l'un des dossiers principaux de *Tangentopoli* qui a impliqué des dirigeants du ministère des Transports et jusqu'au président des FS (Foschini 2010; Cirillo 1988: 9; Barbacetto et Veltri 1991: 124-136).

²¹² entretien 73, architecte, Sistemi Urbani, polo territoriale nord, 14 décembre 2012, Milan.

Les tours font partie de la dotation initiale de FRE, qui s'engage immédiatement dans leur vente, avec comme conseiller Lehmann Brothers. La vente prend la forme d'une enchère réalisée en 2004 avec le support de Ferservizi (Ferrovie dello Stato 2005: 79). C'est l'une des principales foncières italiennes, Beni Stabili (aujourd'hui détenue à 50,9 % par la Foncière des Régions) qui les acquiert pour 113 M€. Il s'agit d'une opération de cession-bail, car les locaux restent occupés par des services du groupe FS. L'intérêt de la foncière s'explique notamment par la proximité de la vaste opération d'aménagement de Porta Garibaldi, qui ambitionne de doter la ville de Milan d'un nouveau quartier d'affaires. Elle s'inscrit dans le contexte de financiarisation du marché de l'immobilier tertiaire milanais (Memo 2007).

À l'issue du bail de six ans, les FS ne reconduisent pas leur contrat de location. Beni Stabili engage parallèlement des travaux de réhabilitation des tours (cf. Figure 24) entre 2008 et 2012 qui, avec les taxes d'urbanisation, portent à environ 270 M€ l'investissement de la foncière (Corriere della Sera 2010). La municipalité s'était initialement déclarée intéressée pour louer ces locaux, car elle souhaitait libérer et céder des bâtiments situés dans le centre historique de la ville. Suite au renoncement de la ville ainsi que de l'administration provinciale un temps intéressées, c'est la société d'ingénierie Maire Tecnimont qui a signé un contrat d'engagement en 2010. Ce contrat avec une société privée a cependant nécessité un changement dans les règlements locaux d'urbanisme, puisque l'emprise était destinée à une vocation publique ou administrative. La municipalité a finalement entériné cette modification en 2011. Fin 2012, Beni Stabili estimait à 252,4 M€ le bien dans son portfolio (Beni Stabili Siiq 2013). Des pratiques discrétionnaires de l'opérateur et du ministère, à la financiarisation des Palais de Garibaldi, nous passons d'une logique déterritorialisée à l'autre.

Figure 24 : Les tours Garibaldi en cours de réhabilitation avec au premier plan la gare



Source : Il Sole 24 Ore.

4.3.3. Des actifs au service des logiques comptables, fonctionnelles et immobilières du groupe

Les transferts de biens, qui accompagnent la liquidation de FRE, s'inscrivent dans la manœuvre de répartition planifiée par le plan industriel de 2007²¹³. Elle concerne d'autres sociétés du groupe, puisqu'outre ceux de FRE transférés à Trenitalia, des biens de RFI sont transférés à la société mère et à une nouvelle société, Sistemi Urbani. Cette dernière est créée en 2008 pour s'occuper spécialement de la reconversion urbaine des grands sites ferroviaires. Désormais, selon le fonctionnaire du ministère des Finances qui contrôle l'établissement, FS « se concentre dans ces opérations internes d'allocation d'actifs, d'une entreprise à l'autre » dans « une logique de constante relance de l'ensemble du groupe. »²¹⁴. Le PDG de Sistemi Urbani présente cette logique :

Quelle que soit l'opération sociétaire, que fait l'actionnaire ? Il confère un capital à une société et dit « de ce capital j'attends cela de toi. » C'est évident qu'à moi, en me donnant le capital, on attend les revenus, les retours de l'activité immobilière, de transformation, de valorisation. RFI a le capital qui lui sert pour faire l'activité de gestion du service ferroviaire. [...] Quand tu vois que cette société [...] a des patrimoines en trop, dit « ceci ne te sers pas, je me le reprends et je le partage, je le mets dans telle autre. »²¹⁵

La logique qui sous-tend l'allocation d'actifs est donc triple : comptable (équilibrer les créances avec des immobilisations, réduire les dettes, nettoyer les hauts de bilan²¹⁶), fonctionnelle (faire correspondre les activités d'une filiale et les biens qu'elle possède) et immobilière (extraire des biens du patrimoine pour les céder sur les marchés).

L'allocation d'actifs a pour source le stock détenu par RFI et pour chef d'orchestre la société mère. Dans la continuité des scissions à FRE, RFI est appelé par la société mère à effectuer des recherches de biens cessibles dans le domaine dont il est propriétaire. Cette exigence a bien été intégrée par les dirigeants territoriaux. Ils la couplent avec les demandes exprimées par les collectivités :

Notre mission est de rationaliser au maximum. [...] Penser continuer à maintenir des espaces qui ne sont plus utilisés ou utilisables, comporte des problèmes de plusieurs natures qui sont, première question,

²¹³ Cette stratégie est élaborée par un groupe de travail inter-sociétaire dirigé par le PDG de Ferservizi, à la demande de la direction générale (Corte dei Conti 2009: 136-139).

²¹⁴ entretien 92, Département du Trésor (Direction finance et privatisations, bureau des entreprises publiques non cotées), ministère des Finances, 8 octobre 2013, Rome.

²¹⁵ entretien 83, directeur général de Sistemi Urbani, 7 octobre 2013, Rome. Les mêmes conceptions, fonctionnelles et comptables, se retrouvent dans les rapports financiers des sociétés des FS. Un bilan de Ferservizi, indique qu'« une allocation plus rationnelle des actifs et des ressources à l'intérieur du Groupe est à l'œuvre, afin de concentrer l'attention de chaque société sur son propre cœur d'activité, améliorer la valorisation et l'exploitation du patrimoine non étroitement relié aux activités spécifiques des sociétés du Groupe, en confiant ces activités à des agents spécialisés. » (Ferservizi 2012: 39)

²¹⁶ Le haut de bilan répertorie les entités vouées à rester durablement dans l'entreprise (immobilisations, dettes, fonds propres, etc.) et le bas de bilan, celles vouées à le quitter à brève échéance (« actif circulant », dettes à court terme, trésorerie).

*ces terrains, d'une façon ou d'une autre, tu dois les entretenir, parce que si tu les laisses abandonnés, incultes, cela ne sert à rien et de toute façon tu as des plaintes de la part des administrations locales qui disent : « excusez, [...] vous vous gardez au centre des villes des terrains dont on voit que vous ne les utilisez pas ».*²¹⁷

Ainsi, comme en France, les pressions arrivent à la fois de la société mère et des collectivités et sont traduites à RFI par les filiales en charge de l'immobilier :

*En s'occupant de la partie valorisation immobilière, ce sont eux qui ont des contacts avec les administrations locales liées à l'urbanisme. Nous, normalement, dans les administrations locales, nous avons des contacts avec les adjoints aux transports [...], mais la partie urbanisme, nous la traitons d'une façon toujours assez coordonnée, subordonnée aux activités de Ferservizi et Sistemi Urbani. Parce que parfois, ce sont eux qui poussent, en disant : « ce terrain là, sache que nous avons de grosses pressions de la Commune ou de la Région qui veulent le récupérer »*²¹⁸

Cette pratique, le « *rightsizing* » – c'est-à-dire l'« *identification de la dimension correcte de l'infrastructure* », selon la définition d'un agent du patrimoine des FS²¹⁹ – nécessite un travail préalable des équipes de RFI. Elles doivent analyser et cartographier les terrains qui ne sont plus utiles à l'activité ferroviaire. La Direzione Produzione, donc le « *propriétaire de l'actif* », identifie les biens qui ne lui servent pas. Il interroge ensuite la Direzione Commerciale ed Esercizio Rete, en charge de planifier l'évolution du réseau, pour savoir « *s'il y a une vision commune sur ces choses* »²²⁰. Un agent de Sistemi Urbani présente le caractère systématique et « *l'esprit* » dans lequel ces opérations sont effectuées :

*Ce sont de gros livres déjà transférés à Rome par chaque département territorial. [...] Nous avons environ 300 gares en Lombardie, 300 situations dans lesquelles ce qui n'est plus fonctionnel [...] est cartographié, délimité, coloré en jaune. Cette opération de rightsizing a été effectuée principalement en 2008 et maintenant, en 2012, ils complètent une seconde opération de rightsizing. Et c'est un patrimoine très consistant. En pratique, c'est fait dans l'esprit « on taille beaucoup ».*²²¹

Cette tâche est accomplie par les équipes territoriales de RFI, mais celles-ci suivent les injonctions de la société mère. Un responsable de Ferservizi explique que les indications données par la direction générale dispense les unités chargées de l'immobilier « *d'aller à la chasse* » aux biens :

²¹⁷ entretien 81, dirigeant en charge de l'asse orrizontale de la Direction Commerciale ed Esercizio Rete, RFI, 25 mars 2013, Milan.

²¹⁸ entretien 77a, dirigeant en charge de l'asse orrizontale de la Direction Commerciale ed Esercizio Rete, RFI, 6 février 2013, Milan.

²¹⁹ Précisons qu'en gestion d'entreprise, le *rightsizing* (dont une des formes, mieux connue, est le *downsizing*) peut s'appliquer à d'autres aspects de la restructuration d'une société, comme par exemple son personnel.

²²⁰ entretien 77a, *ibid.* Plus précisément, ce travail est effectué par les unités régionales de la Direzione Terminali Viaggiatori e Merci qui sont aussi en charge de réduire le nombre de gares de marchandises.

²²¹ entretien 73, *ibid.*

*ça nous le faisons d'en haut, dans le sens que périodiquement Moretti, qui est l'administrateur délégué de la Holding, donne des indications bien précises aux différentes sociétés, lesquelles ne peuvent pas ne pas obtempérer.*²²²

La pratique de l'allocation d'actifs immobiliers est donc précédée du *rightsizing*, qui consiste à extraire les biens de l'infrastructure selon une logique fonctionnelle pour les transférer aux sociétés chargées de leur cession, sur les marchés fonciers et immobiliers, selon une logique financière.

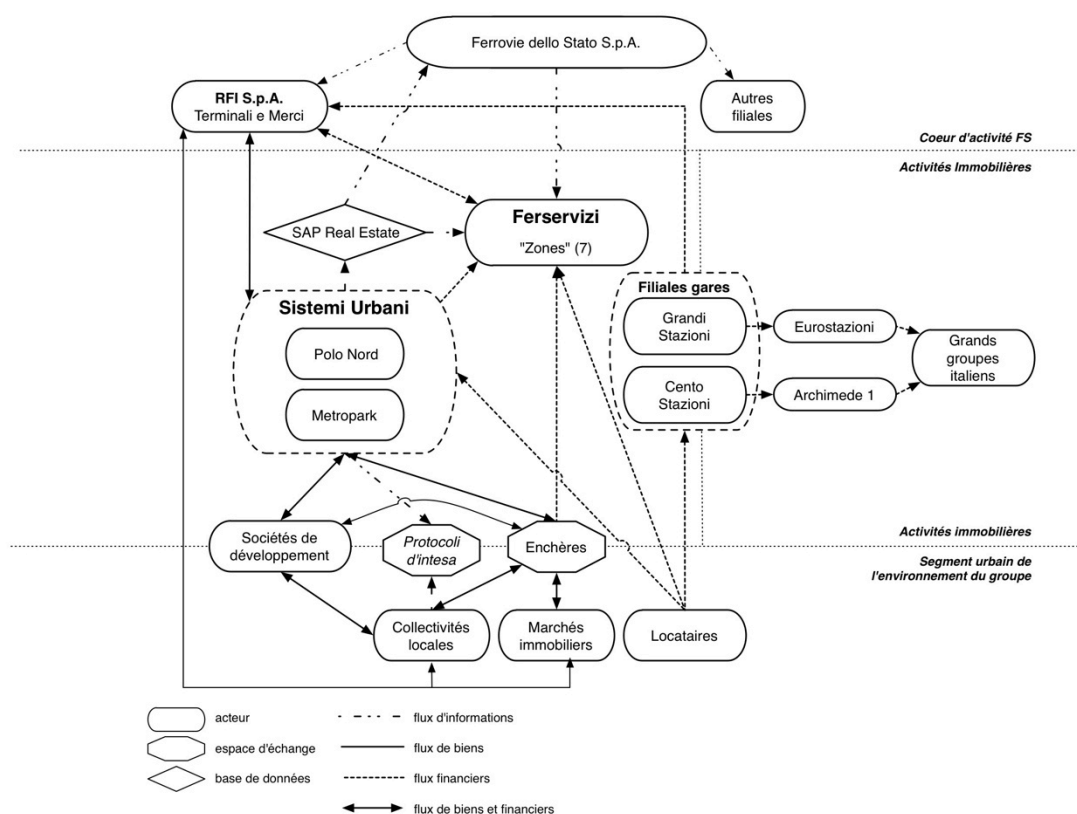
L'organisation filialisée du groupe FS se retrouve dans les entités qui s'occupent des activités immobilières et dans les relations sociétaires qu'elles entretiennent. Pour l'essentiel, ces activités sont assurées par Ferservizi. Les fonctions imparties à Grandi Stazioni et Cento Stazioni n'ont pas connu de changements notables depuis leur création. En revanche, la récente filiale Sistemi Urbani relance les interactions avec les gouvernements locaux à propos de la reconversion des grands sites ferroviaires. Enfin, RFI n'effectue plus que de petites cessions, après accord de Sistemi Urbani (cf. Figure 25). Les prochains paragraphes présentent donc Ferservizi et Sistemi Urbani.

En termes d'effectifs, Ferservizi est la troisième société du groupe. Cela s'explique par les missions qui lui sont confiées, recouvrant à la fois les services au personnel (salaires, restauration et hébergement, etc.) et la gestion de l'immobilier. Cette dernière se divise en quatre types d'activités, en partie sous-traitées : (i) les services de garde, d'hygiène et d'entretien courant (*facility*) ainsi que (ii) de maintenance ordinaire et extraordinaire des bâtiments non industriels de la société mère (*building*) ; (iii) la tenue de l'archive et du cadastre du domaine ferroviaire²²³, le paiement des impôts, la défense des droits de propriété, les mises aux normes et la gestion locative (*property*) ; enfin (iv) l'identification et l'évaluation des biens immobiliers qui ne sont plus indispensables au fonctionnement du réseau et leur vente sur les marchés (*asset*). Ferservizi est ainsi l'organe central du dispositif organisationnel qui régit les activités immobilières des FS. Il développe de pures relations de propriété entre les sociétés du groupe.

²²² entretien 76, *ibid*.

²²³ La nécessité de mettre en place un cadastre est née de la sortie du réseau ferroviaire du domaine public. Les espaces qui n'appartiennent pas à la partie instrumentale du réseau sont en effet soumis à l'impôt (Imposta Municipale Propria). La tenue du cadastre est en grande partie sous-traitée.

Figure 25 : L'organisation filialisée des activités immobilières des Ferrovie dello Stato



Les sociétés de la holding propriétaire de biens ont recours aux services de Ferservizi pour les transférer à une autre société du groupe, ou les céder à un tiers. Sur ces opérations, y compris les cessions intersociétaires (« *parce que de toute façon nous le faisons le travail* »²²⁴), Ferservizi est rémunéré aux honoraires. Les allocations d'actifs se font suivant les valeurs nettes comptables attachées à chaque bien. Les cessions qui nécessitent « *un travail particulier de préparation technique du bien* »²²⁵ se font, sauf exception, sous la forme d'enchères publiques emportées par le mieux offrant (« *a rialzo* »), c'est-à-dire selon une régulation marchande (cf. Encadré 11).

Les interactions entre les sociétés au sujet des biens immobiliers et fonciers sont structurées par des contrats de service administrés grâce au système de gestion et de maintenance SAP. L'extension « Real Estate » du progiciel permet de faire

²²⁴ entretien 76, *ibid.*

²²⁵ *Idem.*

aussi bien la gestion financière que la gestion des activités, la gestion des bâtiments, tout ça. Nous avons le relevé des superficies, nous savons donc exactement quelles sont les superficies à contracter pour le nettoyage, l'entretien, les locations, donc tout est normé [...]. L'informatique quoi !²²⁶

Ce fonctionnement résulte d'un travail d'intégration et d'alignement des différentes bases de données qui avaient été constituées par branche d'activité. Tous les biens sont désormais répertoriés et catégorisés soit comme des immobilisations matérielles, soit comme des immeubles de transaction (*immobili di trading*), si leur cession est prévue à brève échéance. Les biens sont donc classés selon des critères comptables, la première catégorie renvoyant les biens dans les actifs du haut de bilan, la seconde dans ceux du bas de bilan. Des plans, des photos et d'autres types de données peuvent être liés à chaque bien. Les grappes d'outils de gestion – ici intégrés dans un système « *puissant de comptabilité, de contrôle et de monitoring* »²²⁷ – jouent un rôle crucial dans le travail de rationalisation de la gestion du patrimoine. Cette rationalisation passe par l'adoption des critères immobiliers et l'intégration comptable de cette gestion avec les autres secteurs d'activités.

Sistemi Urbani reprend de son côté une partie du secteur d'affaires de FRE, celui des terrains qui nécessitent un changement d'affectation du sol, devant être négociés avec les autorités locales et des investissements de capitaux publics ou privés. Toutefois, les biens, le personnel et les pratiques de cette société se différencient de ceux de la société précédente. Dans le programme d'allocation d'actifs arrêté en 2007, Sistemi Urbani est le bénéficiaire de deux scissions de la part de RFI. Elles vont lui constituer un capital social de 373,5 M€, principalement composé de grands sites ferroviaires désaffectés²²⁸. Ce type de biens correspond au mandat donné aux agents de cette société : négocier avec les gouvernements urbains l'obtention de droits à construire pour valoriser les terrains. Aussi, après la période d'initiatives peu fructueuses de la première moitié des années 1990 et la phase de désengagement qui a suivi, les FS cherchent avec cette société à relancer des négociations avec les municipalités italiennes. Bien souvent, il s'agit des mêmes sites que lors du programme Trenoporto, par exemple à Milan et Bolzano.

²²⁶ Idem.

²²⁷ entretien 82, responsable de l'unité Processi e Sistemi Ottimizzazioni Qualità Entrante, précédemment chargé de la valorisation des Scali de Milan, Sistemi Urbani, 7 octobre 2013, Rome.

²²⁸ Des terrains en cours de valorisation à Turin, Bologne et Milan, les parcs de stationnement et le contrôle de la société Metropark, sont transférés en novembre 2008. Ils sont suivis par d'autres sites, des espaces dont l'exploitation commerciale est assurée par Grandi Stazioni, ainsi que les propriétés et les passifs de la société d'aménagement de Porta Sud à Bergame. D'autres scissions de moindre importance en provenance de RFI et de la maison-mère (156 M€ de biens en 2009) ont eu lieu depuis.

L'équipe de Sistemi Urbani se distingue de celle de FRE, en termes d'individus et de compétences. Son noyau provient de la Direction Terminali Viaggiatori e Merci de RFI²²⁹. Autrement dit, en même temps que les biens de RFI font l'objet d'une scission, l'équipe en charge de leur valorisation est transférée dans la filiale qui va prendre en charge leur valorisation et leur cession. Un bloc de ressources matérielles, professionnelles et organisationnelles est ainsi translaté suite à la nouvelle stratégie de répartition d'actifs.

Le transfert de personnel inclut le directeur de l'unité de RFI, devenu PDG de la nouvelle structure. Ingénieur civil de formation, Carlo De Vito est entré immédiatement aux FS, pour exercer pendant une vingtaine d'années tous les métiers liés à l'infrastructure (projets et chantiers d'ouvrages d'art, direction des voies, gestion de sites, etc.). C'est dans le cadre de cette branche d'activités qu'il est confronté aux enjeux immobiliers. Il prend en effet la tête de la Direction Terminali Viaggiatori e Merci en 2000 qui s'occupe notamment des scissions à FRE²³⁰. Interrogé sur les origines de Sistemi Urbani, un chargé de projet estime que c'est

*une société née autour d'une personne, qui est notre administrateur délégué, qui a pensé vouloir pousser, donner un relief sans précédent, au sein des Ferrovie, à cette activité. C'est donc sur la base de son idée et de sa capacité à insérer ce sujet dans l'agenda de Moretti, [...] donc c'est vraiment la force, l'esprit et la passion d'une personne [sic !]. Moi je dirais que vraiment, dans ce cas... toi tu dis les acteurs, c'est l'acteur dans ce cas.*²³¹

Aussi, aux logiques qui animaient le groupe de travail de 2007, s'ajoute l'initiative du dirigeant ferroviaire le mieux placé pour connaître la consistance des biens cessibles de RFI, lors du mouvement de répartition des actifs. De Vito, comme Jean-Marc Roger et Anne Florette, est un entrepreneur institutionnel. Il est omniprésent dans les questions foncières du groupe depuis 2000, comme nous le verrons dans le suivi des processus de négociation des terrains de Milan et de Bolzano. Son parcours confirme par ailleurs la circulation des dirigeants ferroviaires entre les sociétés du groupe. Autrement dit, le dévoiement d'un dirigeant des FS dans l'une des filiales immobilières n'est pas une conversion, mais une étape dans leur carrière au sein du groupe.

Comme Carlo De Vito, la plupart des employés qui l'ont suivi depuis RFI, sont des ingénieurs ferroviaires dévoyés. Ce profil n'est pas exclusif, car Sistemi Urbani est peuplé des trois types de transfuges. Outre les ferroviaires, des architectes, souvent spécialisés dans

²²⁹ En plus de la cession des sites ferroviaires qui ne sont plus nécessaires à l'activité ferroviaire, la Direction Terminali Viaggiatori e Merci gère les gares de marchandises et des gares de voyageurs.

²³⁰ Au cours des années 2000, Carlo De Vito est aussi chargé de représenter RFI dans les concours des gares de la grande vitesse. Il devient président de Cento Stazioni entre 2007 et 2011.

²³¹ entretien 73, *ibid.*

l'urbanisme, ont été recrutés dans cette société, y compris dans des postes de direction. Comme pour les ingénieurs, de Vito a joué un rôle dans le recrutement de transfuges du monde de l'aménagement. Il a « *réhabilité les figures par exemple de l'architecte au sein des Ferrovie, il est à la recherche de ce type de figure* »²³². Des gestionnaires de l'immobilier, dont certains ont travaillé à Metropolis, complètent – sans le dominer – l'effectif d'une trentaine de personnes.

Semblablement aux directions immobilières de la SNCF et de RFF, la société est subdivisée en trois principaux services (investissements, gestion du patrimoine et valorisation et vente), en plus des fonctions de contrôle financier et juridique. Les deux premières activités portent exclusivement sur les biens détenus par Sistemi Urbani, en revanche l'activité de valorisation et de cession peut porter sur des biens d'autres sociétés du groupe. C'est le cas à Bolzano. Cette activité se fait toutefois dans la perspective d'une obtention ultérieure des biens en question. Ces trois types d'opérations recourent aux prestations de Ferservizi.

L'organisation de Sistemi Urbani est centralisée puisque, malgré l'existence de « pôles territoriaux » nord, centre et sud, seuls deux agents sont effectivement présents à Milan, les autres entités étant localisées à Rome, indistinctement des activités du siège. De plus, le Polo Territoriale Nord ne s'occupe pas de toute la partie septentrionale de l'Italie, mais se limite à la région lombarde. Encore, sur le sujet principal de ce territoire, les *Scali* de Milan, un chargé de projet est présent au siège romain et régulièrement dépêché sur place. L'administrateur délégué de Sistemi Urbani (parfois accompagné de celui des FS) a en plus fait de nombreux déplacements, pour conduire les échanges avec les responsables politiques et administratifs de la région et de la ville.

Sistemi Urbani s'est peu engagé au niveau opérationnel. La filiale n'a contrôlé que les filiales des projets de Tiburtina à Rome et de Porta Sud à Bergame. Elles étaient antérieures à la création de Sistemi Urbani et ont été liquidées ou vendues. Toutefois, ses dirigeants n'excluent pas de créer de nouvelles sociétés de développement, voire de participer à des fonds immobiliers à partir d'apport de biens fonciers, comme dans le cas des *Scali* de Milan.

Pour favoriser une convergence de préoccupations et d'intérêts pour la transformation des grands sites ferroviaires désaffectés, les dirigeants de Sistemi Urbani s'investissent dans des initiatives de communication et de collaboration auprès des collectivités locales. Dès 2008, ils montent et président le Groupe interdisciplinaire d'étude Quali Velocità, Quali Città. Il associe des collectivités (et leur association nationale), des universités, ou encore l'ordre des

²³² Idem.

architectes, à la réflexion sur l'arrivée de la grande vitesse du point de vue urbain. Un programme pluriannuel, renouvelé en 2012 prévoit des ateliers, des conférences et des publications sur le sujet. Lors de « *l'événement de marketing urbain et territorial* » annuel organisé par l'Institut National d'Urbanisme en 2008 à Venise, de Vito présente sa nouvelle société aux « *adjoints et dirigeants des communes intéressés par des transformations de sites ferroviaires* ». Les années suivantes, cette participation est renouvelée en tant qu'acteur de la mobilité locale, grand propriétaire public, etc.²³³ On peut enfin mentionner l'affiliation de Sistemi Urbani à l'Associazione delle Aree Urbane Dismesse qui regroupe des adhérents publics (communes, universités) et privés (associations patrimoniales, entreprises de construction et de promotion, fonds d'investissement immobilier) autour du thème de la reconversion des terrains désaffectés. L'organisation de ces événements et la participation à ces réseaux témoignent d'une démarche envers les collectivités territoriales et les acteurs de l'immobilier basée sur la production et l'échange de ressources informationnelles.

Malgré ces efforts, et au regard du montant du patrimoine à disposition de cette société, l'activité de Sistemi Urbani est relativement faible depuis son lancement²³⁴. Dans les rapports financiers de l'entreprise, ces faibles résultats sont mis sur le compte de la crise immobilière. Ils tiennent également à la durée des processus de négociation avec les collectivités, nécessaires à l'obtention de droits à construire, comme nos études de cas le révéleront. La relance d'interactions avec les collectivités locales au sujet de la reconversion urbaine de grands sites ferroviaires est patente, bien que moins volontariste qu'au début des années 1990. Néanmoins, le véhicule des Ferrovie devant prendre en charge ses opérations peine à mener à bien ces échanges.

²³³ En 2009, Sistemi Urbani invite des adjoints et directeurs de l'urbanisme des villes de Gênes, Milan, Venise, Palerme, Bologne et Turin à échanger avec des universitaires du réseau de QVQC, en 2010 en tant qu'organismes d'une réflexion collective intitulée « Nouvelles mobilités, nouvelles villes : le rôle du ferroviaire », en 2011 autour de la question de l'impact de la grande vitesse sur les marchés immobiliers, en 2012 dans le cadre d'une session sur « le gouvernement des patrimoines publics et privés »

²³⁴ Sistemi Urbani n'a vendu aucun au cours de la première année complète d'exercice et un seul l'année suivante, pour 6,6 M€. Six actifs ont ensuite été cédés en 2011 pour 12 M€. Enfin, en 2012, 21 M€ de produits de cession étaient tirés de la vente de trois biens.

Conclusion

Ce chapitre avait pour objectif de comprendre le rôle et les modalités d'action des organisations qui gèrent les patrimoines des firmes ferroviaires françaises et italiennes, ainsi que de repérer les ressources qu'elles ont constituées pour les prendre en charge. Nous sommes parti de l'hypothèse que les relations établies par ces organisations avec le monde urbain avaient comme finalité de développer un nouveau secteur de profit pour les firmes de chemin de fer, celui de l'aménagement et de l'immobilier. Cette hypothèse s'est largement vérifiée, mais doit aussi être affinée.

Premièrement, les établissements ferroviaires ne sont pas devenus des promoteurs immobiliers. Autrement dit, les opérateurs n'ont pas essayé de créer de la rente (*rent-seeking*), sauf les FS qui ont brièvement envisagé une croissance de leur patrimoine (et des rentes associées) au début des années 1990. Elles ont cherché à internaliser et exploiter les rentes réalisables, par la valorisation et la cession de leurs propriétés (*rent-maximizing*). À partir des années 2000, la figure du grand propriétaire soucieux de ses intérêts patrimoniaux, du bon gestionnaire au fond, s'est imposée dans les trois établissements. Auparavant inexistant, l'enjeu immobilier a été problématisé comme un centre de coûts effectifs et de profits potentiels. L'idée que les périmètres domaniaux dont ont hérité les opérateurs étaient trop larges par rapport aux activités ferroviaires et qu'ils devaient par conséquent être resserrés a parallèlement pris de la consistance à mesure que les inventaires des patrimoines s'affinaient.

Deuxièmement, les trois firmes ferroviaires ne se sont pas adressées à leur environnement urbain de la même manière et elles n'ont pas toujours visé les mêmes segments de cet environnement (le Tableau 10 synthétise les résultats analytiques). FS a d'abord engagé une démarche entreprenante, à la fois en termes relationnels et projectifs, auprès des collectivités dans la première moitié des années 1990, avant de privilégier les acteurs des marchés fonciers et immobiliers avec FRE. À la fin des années 2000, de nouveaux échanges ont été entrepris avec les collectivités pour engager la transformation des grands sites ferroviaires, qui nécessitent des accords des gouvernements locaux. La démarche de Sistemi Urbani est néanmoins plus prudente que celle de Metropolis. RFF a dès le départ privilégié ses relations avec les collectivités locales, à la fois parce que les biens dont il disposait leur étaient destinés et parce que ses dirigeants considéraient que l'aménagement des villes, à travers la reconversion de ses sites, faisait partie des missions d'intérêt public de l'établissement. La SNCF a connu un renversement de la logique de prise en charge des biens cessibles. La conception urbanistique initiale a été abandonnée au profit d'une conception

financière et comptable de l'immobilier. Cette approche a fait son apparition au milieu des années 1990 dans un souci de bonne gestion du domaine. Elle s'est imposée suite à la réorganisation du siège parisien qui « *a créé une envie* ». Elle s'est systématisée à l'ensemble du patrimoine dans les années 2000, malgré le renouvellement des équipes dirigeantes du patrimoine. Aujourd'hui, la fusion des deux établissements entraîne l'intégration des équipes d'aménageurs de RFF par la Direction de l'immobilier de la SNCF. Par conséquent, la conception immobilière s'étend à l'ensemble des terrains ferroviaires.

Troisièmement, les directions immobilières ne se sont pas adressées uniquement au segment urbain de l'environnement de la firme. Conformément à l'*éthos* du bon gestionnaire, elles se sont, à partir de la fin des années 1990, tournées vers le cœur d'activité, auprès duquel elles ont diffusé (ou imposé) leurs manières de voir et de faire. Mais, en pratique, les activités de valorisation-cession vers le monde urbain et de gestion en direction du cœur d'activité sont liées. Nous pouvons ainsi renforcer l'argument proposé dans l'introduction du chapitre concernant la légitimation de cette activité immobilière dans des firmes de flux. D'un côté, c'est parce qu'ils connaissent la consistance et l'usage des biens constitutifs du système technique que les agents parviennent à en extraire des biens « inutiles » pour les céder. D'un autre côté, les revenus substantiels tirés de ces ventes ainsi que la cohérence de leur démarche articulant des logiques fonctionnelles, comptables et financières, légitiment leur interventionnisme sur l'infrastructure utilisée par le cœur d'activité.

Les ressources organisationnelles, professionnelles et informationnelles accumulées ont soutenu, mais aussi cadré les activités d'aménagement et de gestion immobilière des groupes ferroviaires. D'abord, les organisations en charge de l'immobilier se sont autonomisées de manière plus ou moins progressive et conflictuelle de celles s'occupant de l'infrastructure qui contrôlaient historiquement le patrimoine. La notion d'isomorphie coercitive a permis de saisir un premier niveau de structuration de ces organisations, en correspondance avec celle de l'ensemble du groupe ('branchisée', déconcentrée, filialisée). Le niveau des subdivisions de ces organisations (services, départements, pôles, etc.) suit en revanche des processus mimétiques et normatifs en intégrant les modes d'organisations propres au secteur de la gestion immobilière.

Ensuite, notre enquête confirme l'importance des transfuges parmi les professionnels qui peuplent ces organisations. Ceux-ci ont fait émerger le problème immobilier (et ont formulé des réponses à cet enjeu) au sein des entreprises ferroviaires. Cette justification de leur activité ne s'est pas faite sans questionnements, remises en cause, voire conflits internes

aux organisations qu'ils peuplent et/ou entre celles-ci et le cœur d'activité. Même si les rapports de forces entre les aménageurs, les ferroviaires dévoyés et les gestionnaires, ont évolué, la culture professionnelle et les pratiques de ces derniers se sont imposées. La conversion des ingénieurs aux logiques gestionnaires, qu'ils ont articulé à celles fonctionnelles y a contribué (à travers par exemple le *rightsizing* aux FS). Néanmoins, les unités organisationnelles en charge de la mutation des grands sites ferroviaires (ici le pôle Valorisations, là le service Développement et projets urbains, là-bas Sistemi Urbani) restent peuplées d'aménageurs, outillés pour articuler les enjeux ferroviaires, urbains et financiers dans les processus de transformation des grands sites ferroviaires et donc échanger avec les gouvernements locaux et les sociétés d'aménagement. Aussi, si la conception immobilière est devenue dominante, elle n'est pas exclusive. Au sein des pôles en charge des grands sites ferroviaires, qui négocient avec les collectivités, la conception urbanistique de la reconversion de ces terrains est présente. À l'échelle de l'entreprise, nous vérifierons dans les études de cas que la conception industrielle est portée par les dirigeants de l'infrastructure.

Enfin, les ressources informationnelles ont soutenu la conversion aux pratiques gestionnaires. Les progiciels employés par les firmes pour gérer leur immobilier ont conformé les biens constitutifs du système technique aux exigences de la comptabilité analytique, c'est-à-dire à sa décomposition en unités valorisées et à sa réagrégation dans les immobilisations du bilan de l'entreprise. Ils permettent aussi la gestion « dynamique » de ces biens, c'est-à-dire l'enregistrement des différentes opérations (de maintenance, de location, de mise aux normes, etc.) effectuées sur ces biens. En institutionnalisant les catégories du monde immobilier, ces « *grappes d'outils de gestion* » contribuent à la pénétration des logiques marchandes dans l'administration de patrimoines publics²³⁵. Les ressources développées au cours des années 2000, pour se mettre en relation avec le monde urbain, confirment que les entreprises ferroviaires se placent dans l'expectative. Elles ne tentent pas de proposer des projets urbains ou immobiliers sur leurs sites. Elles préforment leurs interactions avec les collectivités territoriales ou les promoteurs immobiliers, grâce à la définition de cadres d'action et d'instruments de coordination. Enfin, les moyens déployés pour mettre en visibilité les activités et les biens immobiliers de l'entreprise réaffirment les orientations distinctes des entreprises. La SNCF est ainsi motrice du réseau des directions immobilières des grands groupes. RFF est résolument tourné vers les collectivités. Sistemi Urbani se montre très actif

²³⁵ Nous n'ignorons pas que les pratiques concrètes d'utilisation des bases de données, comme toute pratique sociale, échappent à leurs prescriptions standardisées (Chiapello et Gilbert 2013). Nous nous en tenons ici à l'acquisition de ces ressources comme marqueurs de l'internalisation de logiques et de catégories du monde de l'immobilier dans des entreprises publiques.

dans les rendez-vous et les associations du monde de l'aménagement, au sein desquels la filiale présente les sites ferroviaires comme des lieux d'opportunité de développement urbain.

Dans le prochain chapitre nous verrons si, face aux ressources accumulées par ses opérateurs pour prendre en charge les patrimoines mis en actifs, l'État central a *encore* une prise sur les terrains ferroviaires.

Tableau 10 : Comparaison des caractéristiques des activités immobilières de SNCF, RFF et FS

	SNCF	RFF	FS
Organisation	Décentralisée → ²³⁶ Centralisée, 'branchisée'	Centralisée → Stratégie centralisée et opérations déconcentrées, externalisée	Décentralisée → Stratégie centralisée et opérations déconcentrées, filialisées
Compétences professionnelles	Aménageurs, ferroviopathes dévoyés → Gestionnaires	Aménageurs	Gestionnaires → Ferroviopathes dévoyés
Ressources informationnelles	DAO → Système de gestion et de maintenance ²³⁷	SIG et système de gestion et de maintenance	Système de gestion et de maintenance
Finalités	Aménagement, rente (captation), bonne gestion → Liquidités (destination non définie), bonne gestion et externalisation	Liquidités (pour maintenance du réseau) et aménagement du territoire	Croissance du patrimoine et rente (création) → Rightsizing et liquidités (désendettement)

²³⁶ Le symbole « → » signifie un changement au cours de la période.

²³⁷ Les systèmes de gestion et de maintenance sont reliés à la comptabilité analytique des entreprises.

Chapitre 5. L'État peut-il encore avoir un projet pour ses terrains ?

« L'État est un et indivisible, mais avec des particularités. »²³⁸

Introduction

Ce chapitre interroge l'action des États centraux français et italiens sur le patrimoine ferroviaire, dans le contexte post-réformes. Comme dans le premier chapitre, c'est du *policy state* dont il est question. Nous analysons la manière dont le pouvoir exécutif conçoit la reconversion des biens ferroviaires, dans les années 2000. Cette question se pose parce que l'État central a joué un rôle central dans la formation de ces terrains dans les villes françaises et italiennes au 19^e et au début du 20^e siècle. Elle se pose avec acuité dans la mesure où des travaux ont signalé un « retour de l'État » central dans les affaires urbaines. Selon cette thèse, les réformes managériales des années 2000 ont redonné une prise aux administrations centrales des ministères aménageurs sur ce champ d'action publique, au détriment de l'État déconcentré et aux gouvernements urbains (Epstein 2013). Les actions de ces derniers se trouvent désormais encadrées par le contrôle des programmes et des résultats au niveau central.

De fait, l'immobilier public *dans son ensemble*, a fait l'objet d'un intérêt croissant de la part des gouvernements et des administrations centrales françaises et italiennes. Les rapports successifs de hauts fonctionnaires, de parlementaires, d'experts et de *think tanks* ont révélé l'image d'un patrimoine mal connu, inadapté, trop important, coûteux et, en même temps, susceptible de constituer une ressource financière importante. L'immobilier public est donc devenu un problème *en soi*, devant faire l'objet de politiques publiques dédiées, indépendamment des fonctions qu'il remplit et des usages divers dont il fait l'objet (Artioli 2012). La gestion immobilière est ainsi devenue une nouvelle activité de l'État. Le problème soulevé par cette activité a été couplé à celui de l'État en général. En cela, ces politiques s'insèrent dans le corpus de doctrine du New Public Management (NPM) : il ne s'agit pas de réformer la société, mais l'État lui-même (Bezès 2009).

Pourtant, les résultats des trois précédents chapitres ne convergent pas avec cette trajectoire centralisatrice. D'abord, nous avons vu que les gouvernements urbains ont développé leur propre problématisation, urbanistique, de la présence ferroviaire dans les

²³⁸ entretien 89, ancien directeur adjoint de la DREAL Pays de La Loire, 12 septembre 2012, Nantes.

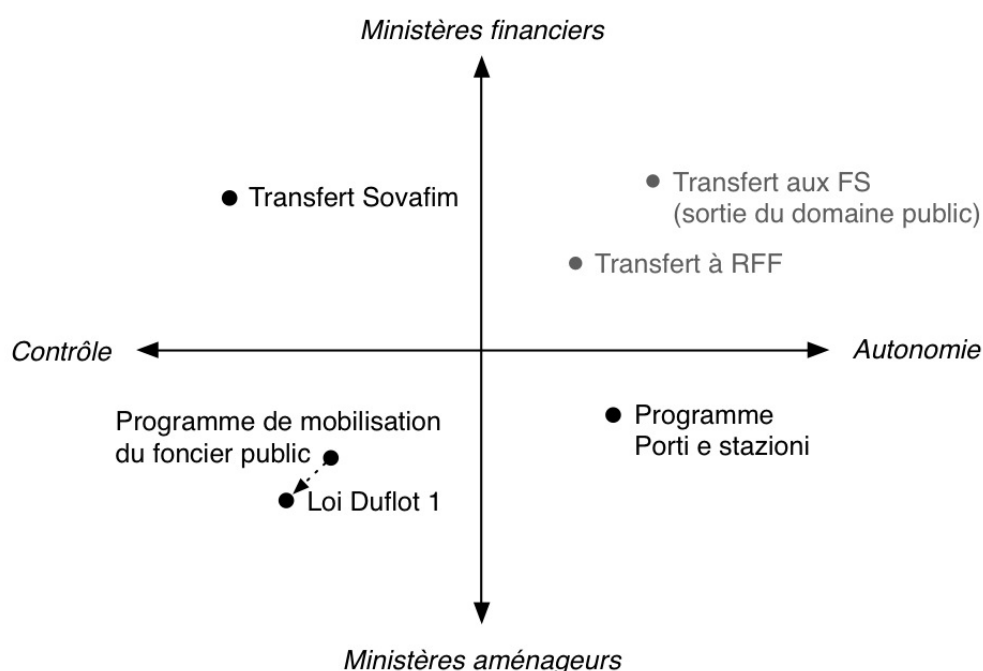
espaces qu'ils administrent. Ensuite, nous avons constaté l'autonomisation et les ressources acquises par les entreprises de chemins de fer, quant à la gestion des domaines ferroviaires. Tout laisse donc à penser que les relations verticales centre-périphérie ne suffisent pas à épuiser l'explication des politiques matérielles qui affectent les terrains d'un opérateur de l'État. On peut ainsi faire l'hypothèse d'une tension entre, d'un côté, la montée en puissance des gouvernements urbains et des opérateurs de l'État concernant la prise en charge de la reconversion de ces terrains et, d'un autre côté, le déploiement de politiques qui envisagent l'immobilier public comme un problème unitaire auquel peut être apportées des solutions homogènes. Concernant la gestion de la reconversion des terrains ferroviaires, les gouvernements et les administrations centrales seraient donc pris entre les sirènes de l'autonomie et du contrôle des opérateurs et des autorités locales.

Cette tension n'épuise pas les oppositions qui traversent l'État central en matière d'immobilier et d'aménagement. Pierre Bourdieu a ainsi relevé une rivalité entre les « ministères financiers » et les « ministères dépensiers », lors de son analyse de la réforme de la politique du logement, au milieu des années 1970 (Bourdieu et Christin 1990). Cette réforme a signé le passage de l'« aide à la pierre » à l'« aide à la personne ». Ce changement s'explique par l'accès à une position dominante des hauts fonctionnaires du « pôle libéral » de l'État, sur un secteur historiquement contrôlé par le corps des Ponts et Chaussées (ou « pôle social »)²³⁹. Cette analyse a été nuancée par Philippe Zittoun (2001). Ce dernier reconnaît la présence de deux coalitions au sein de l'État, l'une « universaliste », liée au ministère du Logement et soutenant l'aide à la pierre, l'autre « libérale », émanant du ministère des Finances et contestant la politique de soutien à la demande, dans le cadre d'un paradigme économique libéral. Mais il rend compte d'un processus négocié et continu de redéfinition de la politique du logement. Ce processus ne mène pas à la conversion définitive de la politique du logement à une approche néolibérale, mais à la recomposition de la coalition universaliste, à la fin des années 1980. Retenons en tout cas de ces travaux un second type d'opposition entre ministères financiers et aménageurs.

²³⁹ Pierre Bourdieu remplace ensuite les pôles social et libéral par la métaphore des mains gauche et droite dans son cours au Collège de France (2012). Il reprend cette métaphore dans ses interventions médiatiques au cours des années 1990 (Bourdieu 1998). La rivalité entre la main gauche et la main droite de l'État est, *in fine*, une « *lutte des places* » dans le champ de la noblesse d'État, qu'il s'agit d'objectiver à travers le dessin de l'espace positionnel des acteurs. L'enjeu est d'expliquer « *les stratégies adoptées dans les luttes, et, plus précisément, les alliances ou les divisions en camps* » par « *les différences objectives dans la distribution des intérêts et des atouts* », c'est-à-dire, selon la formule consacrée, *les prises de positions par les positions* (Bourdieu et Christin 1990: 70).

L'État central peut-il, et d'abord cherche-t-il à avoir une action sur la reconversion des terrains ferroviaires dans les villes ? Poursuit-il un projet spatial à travers ces reconfigurations ? Qui au sein de l'État formule ces politiques ? À partir des conclusions des chapitres précédents, nous formulons l'hypothèse qu'en ce qui concerne les terrains de l'État, les processus de transformation à l'œuvre ne relèvent pas d'une énième évolution des rapports verticaux centre-périphérie, fussent-ils renouvelés par les logiques et les instruments du NPM. Notre analyse porte sur les trois politiques publiques qui, par-delà leurs différences d'objectifs, de moyens ou d'acteurs, ont le plus explicitement visé des sites ferroviaires au cours des années 2000 : le transfert de biens de Réseau ferré de France à une société publique, la SOVAFIM, en 2006 ; le programme français de mobilisation du foncier public lancé en 2008 ; et le programme italien *Porti e Stazioni*, initié en 2001 par le ministère des Infrastructures. Dans chaque cas, il s'agit de qualifier les manières dont l'État a cherché à gouverner la transformation de ces espaces. La Figure 26 dessine un espace positionnel qui permet de situer ces politiques selon le couple d'opposition autonomie-contrôle et ministères financiers-ministères aménageurs).

Figure 26 : Les actions des États centraux français et italiens sur le patrimoine ferroviaire



5.1. Une politique immobilière de l'État conforme aux principes du New Public Management

Parallèlement au développement d'activités immobilières par les entreprises ferroviaires au cours des années 1990 et 2000, l'immobilier de l'État devient un enjeu autonome pour les gouvernements et les administrations françaises et italiennes. Cet enjeu est relié à la situation des finances publiques. D'un côté, il est représentatif des soucis de gestion auxquels doit faire face l'État. D'un autre côté, c'est une « *grande opportunité* » pour améliorer cette situation à travers la valorisation et la vente de l'immobilier public (Fondazione Magna Carta et Istituto Bruno Leoni 2008). C'est un leitmotiv des rapports sur le sujet comme le montrent ces deux extraits, l'un d'experts italiens, l'autre d'un *think tank* libéral français, à quinze ans d'écart :

Ces redécouvertes de la richesse immobilière des propriétés de l'État et des autres établissements publics, territoriaux ou non, entrevue comme une nouvelle potentialité de financement de la dépense ou du déficit publics, ne sont pas un hasard, mais constituent une réponse exceptionnelle à une situation tout autant exceptionnelle d'ingouvernabilité de la finance publique. (Biagini, Comoglio, et Trebeschi 1990: 15)

À l'heure où il est critique de juguler les déficits et de rationaliser les dépenses, il paraît judicieux de souligner, une fois de plus, l'importance du paramètre immobilier dans la réforme de la gestion publique [...]. La question du patrimoine immobilier de l'État constitue donc un enjeu central de la réforme de l'État. (Institut Montaigne 2005 : 8-9)

Cette insertion dans la réforme générale de l'État et la contribution de la gestion immobilière au désendettement de l'État jouent un rôle crucial dans la construction du sens de l'action des ministères financiers sur l'immobilier public. Et ce, même si selon un membre de la Direction générale des finances publiques (DGFIP) en charge de projets immobiliers, cette contribution reste modeste :

C'est pour le fun. Pour montrer que cette réorganisation immobilière participe, comme toutes les actions de la politique gouvernementale, à la réduction des dépenses de l'État. Mais c'est une goutte d'eau par rapport aux 1700 milliards de dettes de l'État puisque, voyez, l'année dernière on a vendu pour 591 millions, et vous avez 15 % de 591 qui revient au désendettement de l'État. Donc vous voyez, vous comparez ça avec les 1700 milliards et vous avez tout de suite la signification. Mais c'est le geste, le geste de la participation.²⁴⁰

Même s'il est symbolique, ce rattachement à la politique générale de réforme de l'État soutient, dans les deux pays, les actions visant à la connaissance en des termes financiers de ce patrimoine, à la réduction des surfaces occupées par les fonctionnaires et à l'élaboration de

²⁴⁰ entretien 88a, adjoint au directeur de la mission politique immobilière et chargé des projets structurants du service France Domaine, Direction générale des finances publiques, 25 avril 2012, La Défense.

programmes de cession. Cet univers de sens est celui, désormais bien connu, du New Public Management (NPM).

L'immobilier public est en effet aisément insérable dans ce corpus de doctrines, si l'on reprend les trois principaux arguments du NPM définis par Hood (1998). Premièrement, il peut faire l'objet de *nouvelles formes de gestion* s'opposant à celles « archaïques » de type administratif. Ces deux citations, l'une d'un rapport parlementaire, l'autre issue de l'entretien précité avec le membre de la DGFIP le confirment :

L'exemple de l'Agenzia del Demanio italienne est éclairant. Cette administration ancienne et vénérable était certainement plus poussiéreuse que les Domaines français. À la suite d'un audit demandé par le Gouvernement italien, elle a été modernisée profondément. Les consultants qui avaient mené l'audit ont été placés à sa tête. Depuis, l'Agenzia del Demanio a développé une culture de la performance. (Tron 2005 : 33)

Avant, il n'y avait pas de réflexion d'ensemble, chacun des ministères était ce que l'on appelle affectataire du parc immobilier qu'il utilisait, il se comportait en quasi-propriétaire et plus il avait besoin, plus il achetait ou plus il louait, quasiment à n'importe quel prix. On était encore dans la lancée des trente glorieuses où l'État était riche, et c'est à partir du moment où l'on s'est rendu compte des dettes exorbitantes que l'État avait à supporter que ces politiques [de gestion et de cession immobilière] ont été mises en œuvre.²⁴¹

C'est ainsi qu'une circulaire du chef du gouvernement français annonce en 2009 à ses ministres que « *l'implantation immobilière des administrations [...] doit désormais être gouvernée, non plus par un souci de prestige, mais par une préoccupation de fonctionnalité et de bonne utilisation du patrimoine public.* » (Fillon 2009). À travers sa politique immobilière, l'État pense son propre changement. Par rapport à ses pratiques antérieures, il se veut et se voit plus moderne et moins dispendieux, plus contrôlé et moins irrationnel.

Deuxièmement, cette gestion peut être homogène pour l'ensemble de l'immobilier public. Cette transversalité ambitionne « *d'imposer de nouveaux principes et règles à l'administration, c'est-à-dire à l'ensemble des services quels qu'ils soient (ministères, services, bureaux) ou à l'ensemble des agents publics dans un État* » (Bezes 2005 : 432). Le même diagnostic, les mêmes méthodes et les mêmes objectifs peuvent être assignés à tous les types de biens, dans tous les territoires. Ainsi, les rapports d'un haut fonctionnaire français et du département du Trésor italien, produits à dix ans d'écart, estiment respectivement que :

Pour contribuer à une véritable politique de modernisation de l'État, la politique immobilière de l'État doit être globale. Elle doit permettre à la fois de valoriser ses actifs publics et d'optimiser les coûts de fonctionnement des administrations. (Debains 2003 : 5)

²⁴¹ Idem.

La gestion efficiente du patrimoine public, qui est à réaliser avec la collaboration et le partage des objectifs et des principes entre toutes les Administrations, peut en effet avoir un rôle important pour contenir le déficit et réduire la dette publique, en contribuant, en définitive, à la croissance du pays. (Dipartimento del Tesoro 2014: 3)

Parce qu'ils sont désormais considérés comme des actifs participants au bilan de l'État, les biens immobiliers publics peuvent faire l'objet d'un traitement homogène, voué à l'assainissement des comptes publics. Pour ce faire, *tous* les secteurs de l'État doivent être inclus et s'impliquer dans cette politique. Mais alors, comment concilier l'autonomisation des opérateurs et l'imposition de normes de gestion de leurs patrimoines ?

Troisièmement, la gestion des biens immobiliers peut être économiquement 'rationnelle' et conduite selon des règles de marché et des pratiques inspirées de celles des entreprises privées. Ainsi, un rapport parlementaire invite au « *rapprochement des méthodes de gestion du public et du privé et à la recherche d'économies* » (Tron 2005 : 5) qui est d'ailleurs l'esprit de la Loi organique relative aux lois de finances (LOLF), l'une des pierres angulaires de la réforme de l'État en France. En effet, « *la LOLF prescrit la définition de politiques publiques à coût complet, décomposées en missions et programmes. Les dépenses immobilières doivent donc entrer dans cette logique* » (p.36). Le parlementaire présente un à un les métiers de l'immobilier présents dans les grands groupes et les foncières, car « *les services administratifs en charge de l'immobilier de l'État doivent acquérir un niveau de professionnalisme identique à celui des investisseurs, faute de quoi la valeur des ventes en serait affectée* » (p.7). Les rapports reviennent beaucoup sur la 'professionnalisation' de la fonction immobilière au sein de l'État, nécessaire pour que les stratégies de cessions immobilières ne se transforment pas en une braderie des biens publics. C'est en effet dans l'intérêt de l'État que les tenants d'une conception financière de l'immobilier s'inspirent des logiques de marché et des pratiques des entreprises privées. Cette professionnalisation a pris, en France comme en Italie, la forme d'entités dédiées à cette activité. Des compétences dans le domaine immobilier ont été concentrées dans celles-ci, notamment l'Agenzia del Demanio en Italie, France Domaine et la Société de valorisation foncière et immobilière publique (SOVAFIM) en France. C'est cette dernière sur laquelle nous concentrons notre attention dans la section suivante.

5.2. La SOVAFIM : confisquer le patrimoine ferroviaire pour expérimenter la nouvelle politique immobilière de l'État

Dans la première moitié des années 2000, face à l'accumulation de rapports qui enjoignent le gouvernement d'adopter une politique « dynamique » de gestion de l'immobilier public, celui-ci hésite entre plusieurs organisations de la fonction immobilière. Finalement, le

gouvernement de Villepin (en particulier le ministre du Budget et de la Réforme de l'État) décide la création concomitante de deux entités. La première est France Domaine, qui est en charge de l'acquisition, de la gestion et de la cession des biens domaniaux. Elle reste une administration du ministère du Budget. En ce qui concerne l'évaluation des biens ferroviaires, France Domaine est une instance de cadrage et de confirmation des négociations entre entreprises propriétaires et gouvernements urbains acquéreurs (cf. Encadré 9). La seconde est la SOVAFIM, la société publique détenue par l'État, en charge de la valorisation et de la cession de ses biens immobiliers et fonciers. La constitution de cette dernière est une expérimentation, « *l'occasion de tester en grandeur, si je puis dire, réelle, une entité publique chargée de valoriser les biens* »²⁴². Elle s'inscrit donc dans la nouvelle politique immobilière de l'État.

La présidence de cette société est confiée à Olivier Debains, qui a fait l'essentiel de sa carrière au ministère des Finances avant, de devenir directeur financier de RFF²⁴³. Sa trajectoire professionnelle en fait un « révolutionnaire nanti », pour reprendre l'expression de Bourdieu et Christin (1990 : 83). En 2003, il est l'auteur de l'un des rapports²⁴⁴ précités dont les recommandations – notamment celle de la création d'une Agence des propriétés de l'État – ne seront pour l'essentiel pas suivies. Cependant, ce rapport contribue à imposer l'idée de la nécessité de structurer l'activité immobilière de l'État, ainsi qu'à positionner son auteur à la tête de la SOVAFIM²⁴⁵, destinée en prendre en charge une partie de cette nouvelle activité de l'État.

Mais quels biens peuvent-ils être affectés à la SOVAFIM ? Les ministères, les autorités administratives indépendantes ou les établissements publics ne se bousculent pas pour céder leurs biens immobiliers à leur valeur nette comptable. C'est RFF qui va être choisi pour tenter l'expérience de la valorisation façon SOVAFIM²⁴⁶. Ce choix n'est sans doute pas étranger aux

²⁴² entretien 87, directeur de la SOVAFIM, 2 avril 2012, Paris.

²⁴³ Polytechnicien passé par l'ENSAE et Science-Po, Olivier Debains est également énarque. Il commence sa carrière en 1981 au bureau des financements sectoriels du ministère des Finances, où il est chargé du financement des entreprises. Il y fait l'essentiel de sa carrière en étant successivement administrateur suppléant de la Banque Mondiale pour la France, chef du bureau du financement de la construction (1988), chef du bureau des collectivités décentralisées et grands équipements publics, chef du bureau du financement de la construction, pour culminer aux fonctions de sous-directeur des financements à la Direction du Trésor (*Les échos* 1993). Il sort ensuite du périmètre des finances publiques pour devenir directeur du cabinet du ministre du Logement de 1995 à 1997. Suite au changement de majorité et à la création de RFF, il est nommé directeur des financements et des programmes de RFF. Il est à la tête de la SOVAFIM depuis 2006.

²⁴⁴ Le rapport Debains (2003) a pour but d'opérationnaliser l'annonce du Premier ministre de céder un million de m² de bureaux.

²⁴⁵ La Société de Valorisation Foncière et Immobilière Publique est une société publique détenue par l'État.

²⁴⁶ De fait, celle-ci va d'abord être limitée à la valorisation des biens de RFF et à leur cession sur les marchés immobiliers et fonciers. L'article 63 de la loi de finances pour 2006 prévoit en effet que « *les biens immobiliers propriété de Réseau ferré de France, inutiles à ses missions de service public ferroviaire [...] peuvent être déclassés du domaine public*

fonctions antérieures du directeur de la nouvelle société. L'idée que RFF est riche en immobilier et le cède trop lentement est par ailleurs assez diffuse parmi les acteurs du secteur :

À la création de RFF, RFF recevait l'infrastructure et tout le patrimoine inutile. Donc, en termes d'affichage, RFF apparaissait comme celui qui avait vraiment le patrimoine inutile, beaucoup plus que la SNCF. Donc l'administration pouvait s'imaginer que c'est là qu'il y avait le plus de grains à moudre et de cessions à faire. Ce qui n'est peut-être pas forcément exact. Et en plus, c'est vrai que la direction de RFF était critiquée à l'époque, comme ne réalisant pas les objectifs de cession, et comme RFF avait une situation financière très difficile, que le déficit s'accroissait, il s'agissait quand même de résoudre un problème financier qui était localisé, identifié comme étant spécifique à RFF, et en même temps on s'imaginait qu'il y avait la poule aux œufs d'or à RFF.²⁴⁷

Le patrimoine de RFF est visé parce qu'il paraît abondant et mal géré, mais aussi parce que RFF est faible, notamment comparé à la SNCF qui fait alors valoir son autonomie :

Effectivement un certain nombre d'élus, de députés, au Sénat ou à l'Assemblée, et la direction de SOVAFIM bien sûr, se sont dit : « il faut élargir ». Donc ils ont lorgné du côté de SNCF, mais là, très rapidement ça a été contré. Donc effectivement la SNCF a fait du lobbying et cela a été contré. La SNCF a dit « nous on a un programme de cession qui peut être important, mais qui est vital parce que tous les produits de cession sont réaffectés à l'investissement dans le cœur de métier, TGV, etc. Donc, si vous nous privez de ça, eh bien on demandera compensation. » Et à qui ?²⁴⁸

L'établissement est récent. L'État « considérait [qu'il] faisait mal son travail de valorisation foncière »²⁴⁹. La partie « inutile » du patrimoine est par définition cessible. Bref, RFF apparaît comme le candidat idéal d'un transfert de biens à la SOVAFIM. Dès lors ce transfert apparaît à la fois comme une expérimentation et une forme d'avertissement, sinon de punition pour l'établissement.

Dès lors, quels sont les biens de RFF effectivement transférés à la SOVAFIM ? La demande du gouvernement et des tutelles est exprimée en termes financiers. En effet, « RFF avait pour obligation de transférer à la Sovafim des biens qui permettaient le cas échéant à la SOVAFIM de dégager trois cent cinquante millions de plus-values »²⁵⁰. Le Conseil d'administration de RFF sélectionne ainsi les biens le plus rapidement valorisables, à la fois en termes de type et de localisation. Il donne « tous les terrains dits, à l'époque, libres, où il n'y avait pas de réflexion sur les fonctionnalités à déplacer »²⁵¹, et des bâtiments²⁵². Les biens se situent pour l'essentiel dans la

de Réseau ferré de France et transférés en pleine propriété à une société détenue par l'État chargée d'en assurer la valorisation, moyennant une indemnité égale à leur valeur nette comptable ».

²⁴⁷ entretien 66, chargé de mission, département valorisation et développement fonciers, Direction de l'immobilier, SNCF, 11 juin 2013, Paris.

²⁴⁸ Idem.

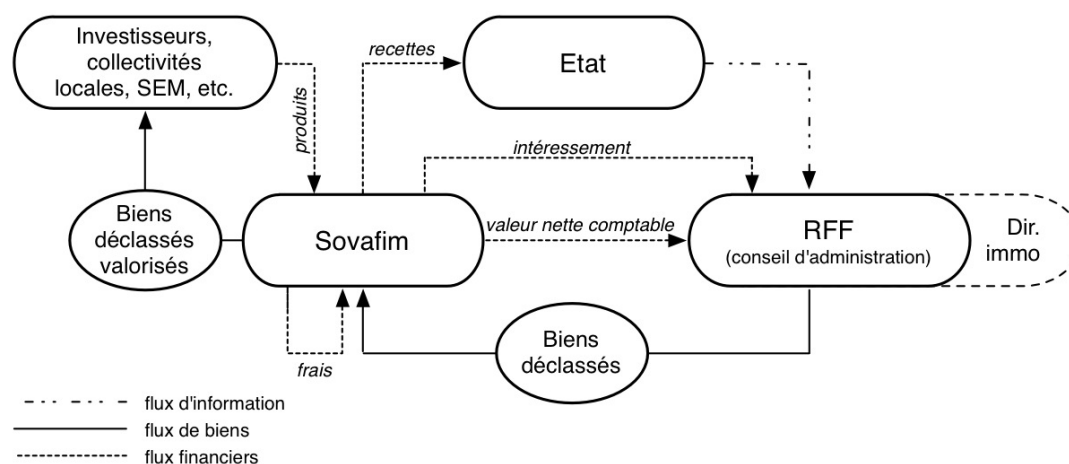
²⁴⁹ entretien 57, chef de projet à la Direction de l'aménagement et de l'immobilier Ile-de-France, RFF, 2 avril 2012, Paris.

²⁵⁰ entretien 87, ibid.

²⁵¹ entretien 57, ibid.

région parisienne, où le marché immobilier français est le plus dynamique. La sélectivité de cette politique s'exprime dans le choix de biens ferroviaires, constituant des actifs immobiliers attractifs pour des investisseurs. Fin 2006, ce sont donc 158 biens – 140 terrains (230 ha) et 18 bâtiments – qui sont transférés en contrepartie d'une « indemnité » de 59,1 M€ qui correspond à leur valeur nette comptable. Au vu des produits de vente réalisés (environ 400 M€), ce transfert équivaut à quatre années d'activités de cession de la Direction du patrimoine de RFF.

Figure 27 : L'opération de cession des biens de RFF à la Sovafim en 2006



Le circuit de transfert et de valorisation est assez court (cf. Figure 27). À partir des biens acquis auprès de RFF au prix des valeurs nettes comptables grâce à une dotation initiale de l'État, la SOVAFIM se constitue un portefeuille d'actifs immobiliers. Soit elle assure directement la vente des biens (avec l'appui de multiples prestataires), soit elle la délègue à RFF, notamment pour les cessions qui sont déjà engagées afin de « *mettre la pression à RFF pour qu'il contribue au résultat* »²⁵³. La SOVAFIM récupère dans les deux cas le produit des cessions opérées en direction des collectivités ou des marchés, pour le redistribuer ensuite à l'État ou à RFF. Dans le premier cas, l'objectif étant « *de dégager vite des recettes publiques* »²⁵⁴ contribuant au budget général 2006 (220 M€). Dans le second cas, il s'agit d'un système d'intéressement : au-delà des 350 M€ initialement demandés par le gouvernement, 75 % des plus-values sont reversées à RFF. Au 31 décembre 2006, soixante biens ont été vendus pour une plus-value de 362 M€ et 9 M€ ont été reversés à l'établissement ferroviaire (SOVAFIM 2008).

* * *

²⁵² Les bâtiments produisent d'ailleurs les meilleures plus-values. 60% du produit des ventes de 2006 provient de deux biens : l'entrepôt Mc Donald (125 M€) et l'hôtel Concorde à Saint-Lazare (101,5 M€).

²⁵³ entretien 87, ibid. Soixante-treize terrains ont été effectivement cédés par RFF (Derrouch 2007).

²⁵⁴ Idem.

Aussi simple soit-il, le mécanisme de transfert à la SOVAFIM ne va pas être prolongé. En février 2007, l'objet social de la société est étendu. Son activité n'est plus cantonnée aux biens de RFF, mais peut porter sur ceux d'autres établissements publics et ministères²⁵⁵. Mais cet élargissement du domaine de compétence de la société signifie aussi un arrêt des transferts de RFF. En effet, « à l'été 2007 et à la faveur d'un changement de gouvernement et d'un changement de ministre²⁵⁶, le monde ferroviaire et RFF en particulier, s'opposent à de nouveaux transferts de biens »²⁵⁷. Selon une de ses collaboratrices, la Directrice du Patrimoine de RFF, Anne Florette, s'est en effet « battue comme un diable » dans « ce moment très très difficile »²⁵⁸. L'augmentation de l'intéressement de RFF sur les biens transférés constitue un autre signe de l'abandon de la logique précédente. Il s'élève désormais à 90 % et porte sur l'ensemble des plus-values réalisées (SOVAFIM 2008).

La loi de finances pour 2008 abroge les mesures de la loi de 2006 et met ainsi un terme aux transferts²⁵⁹. En conséquence, les volumes d'affaire de la SOVAFIM baissent beaucoup à partir de 2007²⁶⁰. Cette chute de l'activité et l'absence de collaboration active avec d'autres opérateurs ou ministères conduisent la Cour des comptes à recommander « de mettre un terme à l'existence de cette société inutile » (Cour des comptes 2011 : 642).

La première politique étudiée dans ce chapitre apparaît comme une action de contrôle de l'immobilier ferroviaire par les ministères financiers, destinée à contribuer directement au budget général de l'État. Mais RFF est parvenu, d'une part, à ne pas effectuer de nouveaux transferts et, d'autre part, à récupérer la quasi-totalité du produit des ventes réalisées après l'année 2006. Autrement dit, si le gouvernement et des hauts fonctionnaires ont tenté de s'approprier les terrains cessibles de RFF, ce dernier est parvenu à ne pas en faire la modalité ordinaire de vente du patrimoine ferroviaire.

²⁵⁵ L'article 141 de la loi de finances rectificative pour 2006 étend le domaine d'activités de la SOVAFIM.

²⁵⁶ Dans le second gouvernement Fillon (juin 2007) François Baroin remplace Eric Woerth au ministère du Budget et de la Réforme de l'État, et Jean-Louis Borloo remplace Alain Juppé à l'environnement.

²⁵⁷ entretien 87, *ibid.* Cette explication peut être complétée par la parution du rapport d'experts de l'Ecole polytechnique fédérale de Lausanne. Les experts s'inquiètent de l'état du réseau ferré français et du financement de son entretien (Rivier et Putallaz 2005). Ils décident l'État à orienter les produits de cession de RFF non plus sur le remboursement de la dette de l'établissement, mais sur l'entretien de l'infrastructure.

²⁵⁸ entretien 57, *ibid.*

²⁵⁹ Article 51 de la loi n°1822 de finances pour 2008.

²⁶⁰ 17 biens sont vendus en 2007, ils dégagent 58 M€ de plus-values. En 2008, 18 terrains du portefeuille initial de RFF permettent de réaliser que 6,1 M€ de plus-values. En 2009, la vente de 10 biens en provenance de RFF représente une plus-value de 2,5 M€.

5.3. Le Programme de mobilisation du foncier public : centraliser des initiatives urbaines pour produire une politique nationale du logement

5.3.1. Une doctrine propre aux ministères aménageurs pour le réemploi des terrains de l'État

Lancé en 2008, le Programme de mobilisation du foncier public fait converger des mesures élaborées dans la sphère du ministère de l'Équipement et du Logement, depuis le début des années 1990, au sujet de la réutilisation de terrains de l'État. Ce Programme est soutenu par des instruments qui ne sont pas sans rapport avec le « *gouvernement à distance* » des territoires, identifié par Renaud Epstein (2013) dans son analyse du Programme national pour la rénovation urbaine. En effet, en première analyse, nous assistons à une politique pilotée par une structure centrale ad hoc, la Délégation à l'action foncière et immobilière (DAFI), au moyen d'un outil de gestion (Viv@cit ) plaçant les services déconcentrés de l'État (la Direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement, DREAL en l'occurrence) dans « *des fonctions d'exécution et de reporting vis-à-vis du niveau central* » (p.235). Nous allons démontrer qu'il s'agit moins d'une définition *ex ante* « *des priorités, des projets et des actions* » (p.305) que d'une tentative de peser dans les choix programmatiques de ces sites et de mutualiser de processus locaux, afin que le ministère présente des résultats sur la construction de logements en France.

Nous connaissons déjà le point de départ de cette politique. Il s'agit du protocole convenu entre l'État et la Ville de Paris en 1994, en application d'une circulaire de 1990, qui vise à libérer des emprises de la RATP et de la SNCF, pour y construire des logements dans la capitale (cf. chapitre 2). Nous assistons ensuite à une extension du périmètre géographique et des parties de l'État concernées par cette politique. Deux ans plus tard, un rapport réalisé par l'Association des études foncières (ADEF) pour le compte du ministère de l'Équipement et du Logement, propose ainsi une synthèse sur le thème de la valorisation des fonciers publics devenus inutiles. Elle comprend un recensement des terrains franciliens des ministères et des établissements publics susceptibles d'accueillir des logements (Deléglise 1996). Mais c'est le rapport de l'ingénieur général des Ponts et Chaussées, Pierre Pommellet (2003 : 16), qui formule le plus clairement la doctrine à la base du Programme de mobilisation. Il établit d'abord le « *paradoxe francilien* », constitué par l'augmentation continue de la demande de logements et la baisse du nombre de mises en chantier de programmes d'habitat. Il recense ensuite les terrains disponibles. Il avance enfin seize propositions « *destinées à remettre, le plus*

rapidement possible, ce foncier sur le marché, afin de participer à la nécessaire relance de l'habitat en Ile-de-France ». Ce rapport vise particulièrement les opérateurs de transport, à partir

de l'idée, que dans la sphère du ministère de l'Équipement, que ce soit dans les entreprises publiques, RFF, SNCF, RATP, ports autonomes, ou aéroports, ou que ce soit dans les délaissés autoroutiers ou dans les zones des Établissements publics d'aménagement, il y a un foncier disponible qui peut être le support d'une production de logement et qu'il faut une action un peu volontariste pour pousser soit les entreprises publiques, soit les administrations à s'en occuper.²⁶¹

Le raisonnement de cette démarche *régulatrice* est le suivant : (i) il y a une crise du logement en Ile-de-France, car il y a un déséquilibre de l'offre et de la demande ; (ii) l'une des principales causes de la « tension » de ce marché est le manque de foncier disponible ; (iii) il est du devoir de l'État de palier aux carences des marchés du logement et du foncier pour relancer la construction de logements ; (iii) des terrains de l'État et de ses opérateurs sont inutilisés, mais leur connaissance est insuffisante ; (iv) il faut, une fois ces terrains répertoriés, les 'mobiliser' pour y construire prioritairement des logements.

La loi de programmation pour la cohésion sociale de 2005 constitue le second type de mesure du Programme de mobilisation du foncier public²⁶². Elle autorise une décote sur les prix de cession du foncier public, dans le cas où du logement social y est réalisé. Le préfet peut alors décider qu'un terrain de l'État soit cédé à un prix inférieur à la valeur estimée par les domaines. Cette décote est plafonnée : elle peut atteindre 25 % de la valeur vénale et jusqu'à 35 % si le terrain est situé dans une zone où le marché est considéré comme « tendu », à savoir l'essentiel de la région Ile-de-France, la région PACA et les deux départements de la Savoie.

C'est donc en croisant les principes de la reconversion des terrains de l'État pour construire de logements dans les zones où le marché est défectueux et de la décote pour encourager les collectivités à construire des logements sociaux, que se structure le Programme de Mobilisation du Foncier Public. À travers lui, les ministères aménageurs formulent leur conception de la reconversion des terrains de l'État.

5.3.2. Influencer la programmation et centraliser l'information sur les terrains de l'État

Les préconisations du rapport Pommellet sont reprises dans le Contrat d'Appui du Développement des Territoires (CADT) du 18 novembre 2003. Ce contrat donne lieu à la

²⁶¹ entretien 87, *ibid.*

²⁶² Article 95 de la loi n°32 du 18 janvier 2005, repris dans article L.3211-7 du code général de la propriété des personnes publiques et modifié par la loi n°61 du 18 janvier 2013, dite Loi Duflot 1.

nomination de Dominique Figeat²⁶³ comme délégué ministériel à l'Action foncière, « *chargé de coordonner les actions nécessaires à la mobilisation et à la mise sur le marché des terrains de l'État disponibles affectés au ministère ou aux organismes sous sa tutelle* » (Figeat et Rius 2012 : 34). Dans le but d'entériner les hypothèses de Pommellet, des conventions sont signées avec la SNCF et RFF en 2004. Le ministre de l'Équipement et des Transports et son secrétaire d'État au Logement haussent ensuite les estimations de terrains mobilisables dans les périmètres de l'Ile-de-France et du ministère de l'Équipement²⁶⁴. Cette politique est concurrencée par les initiatives des ministères financiers à la même période. Le président de la République, Nicolas Sarkozy, reprend toutefois à son compte les calculs du ministère de l'Équipement, étendus au territoire national, en annonçant en novembre 2007 l'objectif de construire 60 000 logements sur du foncier public, au cours de son quinquennat²⁶⁵. Lors de l'annonce de l'instauration du Programme national de mobilisation du foncier public, en mars 2008, par le Premier ministre, cet objectif est augmenté à 70 000 mises en chantier avant la fin de l'année 2012. Il confie la responsabilité de ce programme au Comité interministériel pour le développement de l'offre de logement. Son directeur général met alors en place un Groupe Opérationnel du Foncier Public. Outre le secrétaire général du Comité interministériel et la DAFI, on y trouve France Domaine et le ministère de la Défense, principal contributeur au programme (cf. Figure 28). Les autres contributeurs, notamment RFF et SNCF, sont auditionnés par le groupe. La présidence du Groupe opérationnel du foncier public est attribuée à la DAFI, partagée par les ministères du Logement et de l'Environnement.

La DAFI, dirigée par Dominique Figeat, est donc l'organisation au cœur de ce programme. Toutefois, les ministères financiers veillent aux actions des aménageurs. Dans ce

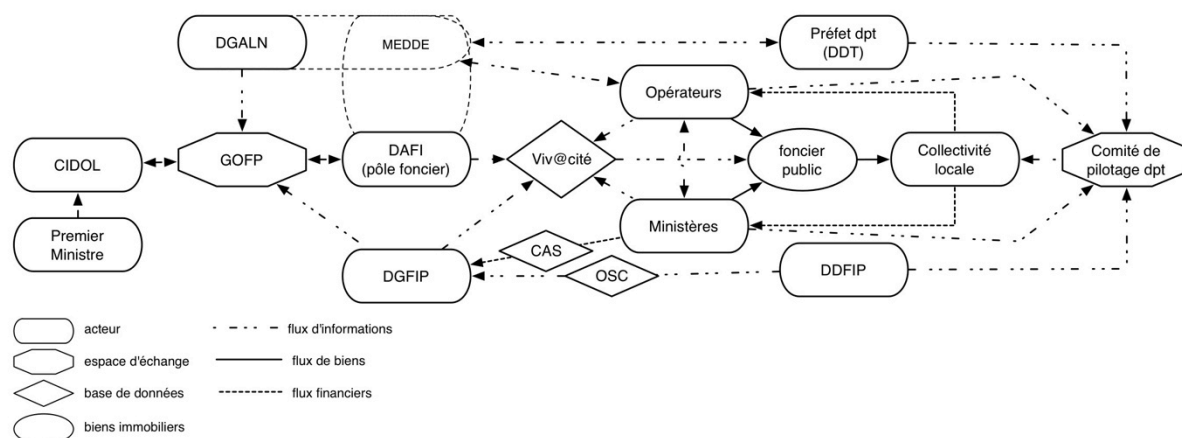
²⁶³ En circulant entre les ministères aménageurs et la Caisse des dépôts et consignations, Dominique Figeat a suivi une trajectoire classique dans la haute fonction publique qui gère l'aménagement du territoire. Titulaire d'un DESS en sciences économiques, il est l'un des acteurs de l'émergence de la politique de la ville (Jobert et Damamme 1995). Il débute sa carrière au ministère de l'Équipement dans les années 1970, en tant qu'adjoint au chef du service des affaires sociales du Plan, puis comme secrétaire général de la Commission nationale du développement social des quartiers anciens. En 1984, il rejoint la Caisse, pour intégrer sa filiale immobilière (SCIC, actuelle ICADE). Il y est d'abord directeur de l'habitat locatif, avant de devenir son directeur général en 1987. C'est dans ce cadre qu'il rédige un rapport sur le logement locatif social au nom du Commissariat général au plan (Figeat 1988). En 1989, il est nommé directeur général de la SCET (*Les échos* 1997). Il préside parallèlement l'organisme collecteur du 1% logement entre 1997 et 2008. Suite au rapport Pommellet (2003), il est appelé à la fonction de délégué ministériel à l'action foncière du ministère de l'Équipement. Cette fonction est renommée en 2008. Il est dès lors délégué à l'action foncière et immobilière, jusqu'à son départ en retraite en 2012.

²⁶⁴ Ce ne sont plus 300 mais 930 ha qui sont répertoriés (dont 283 fournis par RFF, la SNCF et la RATP). 130 ha sont jugés convertibles dans les 3 ans (Figeat et Rius 2012).

²⁶⁵ Lors du discours à l'hôtel de ville de Vandœuvre-lès-Nancy, le 11 décembre 2007, le président de la République déclare que « *l'État sera exemplaire en lançant un plan de vente, sans précédent, des terrains de son domaine et de celui de ses établissements publics. La vente de ces terrains, cent fois promise et si rarement mise en œuvre, permettra de construire, d'ici 2012, 60 000 logements nouveaux. Des lieux stratégiques, comme par exemple les terrains du ministère de la Défense dans différents arrondissements de Paris, seront ainsi dédiés à la construction de logements dans les meilleurs délais.* »

programme, France Domaine défend la « *sauvegarde des intérêts patrimoniaux de l'État* » (CIDOL 2010). Ces deux administrations s'appuient chacune sur leurs réseaux départementaux et régionaux. Ainsi, les DREAL, selon leur correspondant à la DAFI, rencontrent « *régulièrement les préfets [qui] sont mobilisés là-dessus, ils font attention, et on travaille avec les [Direction départementale des territoires] au niveau départemental pour assurer ce suivi* »²⁶⁶. De l'autre côté, « *c'est à France Domaine de faire le calcul et de dire quelle décote va être appliquée, et ensuite ces éléments-là sont transmis au préfet, et c'est donc au préfet de prendre la décision* »²⁶⁷. Ce dernier doit coordonner ces administrations déconcentrées dans le cadre de Comités de pilotage départementaux. Il est également chargé d'encourager les parties prenantes à construire des logements sur les terrains, dont une part substantielle de logements sociaux. En résumé, la conduite de ce programme est partagée, à la fois par les ministères financiers et aménageurs, et par les niveaux central et territorial. Le préfet a pour mission d'accorder leurs exigences mutuelles ainsi que celles des collectivités.

Figure 28 : Le Programme de mobilisation du foncier public : avant tout un flux d'informations



Pour suivre ce programme, la DAFI a mis en place la base de données Viv@cité à laquelle contribuent les propriétaires d'un côté, les administrations déconcentrées et les établissements publics d'aménagement, de l'autre. Il s'agit d'un tableur qui répertorie les terrains selon plusieurs catégories : localisation, surface, propriétaire, nombre de logements programmés, nombre de logements réalisés, nombre de logements sociaux programmés, nombre de logements sociaux réalisés²⁶⁸. En revanche, « *on ne parle pas de volume financier dans*

²⁶⁶ entretien 89, *ibid.*

²⁶⁷ entretien 90, chargé d'étude au Bureau des opérateurs de transport ferroviaire de la Direction générale des infrastructures, des transports et de la mer du ministère de l'Écologie, 22 janvier 2014, La Défense.

²⁶⁸ Dans la commune de Nantes par exemple, vingt-cinq terrains propriétés des ministères de la Défense, de la Culture, de l'Éducation Nationale, de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche, de la SNCF, de Réseau ferré de France et de la SOVAFIM sont répertoriés. Selon l'extraction de la base de données Viv@cité dont nous

notre programme, jamais. »²⁶⁹ Ce logiciel élémentaire permet donc à la DAFI de centraliser les informations. Dans les DREAL,

*On doit remplir ou veiller à ce que les [Direction départementale des territoires] remplissent le logiciel et puis on fait de manière régulière, alors je sais plus si c'est deux fois par an, mais c'est relativement régulier, la relance, savoir où en sont les choses, comprendre s'il y a des difficultés particulières, enfin tout ce qui n'est pas forcément présent dans le logiciel.*²⁷⁰

S'il permet d'assurer les flux d'informations entre les administrations centrales et déconcentrées, le logiciel ne totalise donc pas les interactions au niveau local. De plus, il se limite aux informations qui intéressent la DAFI.

Au contraire, France Domaine utilise son propre « Outil de suivi des cessions » dans lequel le programme de mobilisation du foncier public est intégré.

*Toutes les cessions dont tout ou partie est prévu pour la construction de logements doivent être indiquées dans une colonne spécifique et [mon collaborateur], avec notre collègue qui s'occupe des cessions en province, sont en train de coupler les deux informations, Viv@cité et [l'Outil de suivi des cessions], pour vérifier que l'on a bien les mêmes informations.*²⁷¹

Si les fonctions de l'outil de suivi des cessions en termes de transmission entre le niveau local et central d'une administration sont similaires à celles de Viv@cité, ses finalités et l'étendue des processus renseignés diffèrent.

*Dans l'[Outil de suivi des cessions], vous [...] trouvez répertoriées toutes les cessions projetées, et puis vous avez la partie financière. Vous avez répertorié les flux, les encaissements. [...] Nous on suit les ventes, et l'aspect produit. Par contre ce que tout le monde peut voir, parce qu'il y a une obligation de transparence, c'est ce qui est en vente.*²⁷²

Ainsi, les bases de données de chacun des ministères leur permettent d'opérer un contrôle parallèle du processus, en fonction de leurs intérêts respectifs. Finalement, Viv@cité, est moins un instrument de coordination entre les acteurs d'un même niveau ou entre les niveaux, qu'une base de données qui permet à la DAFI de centraliser l'information et d'unifier ainsi les résultats de processus hétérogènes.

De fait, lorsqu'on suggère au Directeur de l'Immobilier de la SNCF l'hypothèse selon laquelle Viv@cité « permet de coordonner tous les niveaux », celui-ci rétorque qu'on coordonne pas l'État, c'est pas vrai, il est incoordonnable. Et la collectivité locale, ce qu'il faut c'est un dialogue positif avec elle. Mais non, il y a beaucoup de... Comment dire, c'est de la facette, on remplit des tableurs, mais la dynamique

disposons, ils totalisent 69,9 ha sur lesquels sont projetés 5 520 logements dont 2 299 logements sociaux (665 réalisés dont 157 sociaux réalisés).

²⁶⁹ entretien 86, Directeur des projets et coordinateur des opérations ferroviaires, DAFI, ministère de l'Écologie, 23 mars 2012, La Défense.

²⁷⁰ entretien 89, ibid.

²⁷¹ entretien 88a, ibid.

²⁷² entretien 88b, ibid.

*elle est pas là. Elle est pas contrariée par ça, mais elle est pas là. C'est pas parce que l'on tient des fichiers à jour qu'on a fait quelque chose.*²⁷³

S'il douche notre engouement concernant les qualités coordonnatrices de cet outil de gestion, il admet par contre que le système d'acteurs mis en place pour conduire le programme n'est pas inintéressant pour mieux valoriser ses terrains. En effet,

*l'État intervient comme moyen de pression sur les collectivités locales. Parce que la collectivité locale, quand elle est au parlement, représentée, elle est d'accord pour la densification des quartiers de gare, mais quand elle est devant ses élus, elle est d'accord pour expliquer qu'il faut que des pavillons. Donc on a un jeu d'acteurs entre l'État et les collectivités locales qui est utile. On a des pressions des représentants déconcentrés de l'État qui sont intéressantes. [...] Et puis on a une instance d'arbitrage quand il y a difficulté, qui est le [Conseil national de valorisation ferroviaire, cf. Encadré 10], dont le secrétariat est assuré par la DAFI. Donc tout ça, ça boucle bien.*²⁷⁴

Avec la DAFI et le Conseil national de valorisation ferroviaire, les ministères aménageurs mettent en place des instances de coordination qui réduisent l'incertitude et régulent les interactions entre les parties prenantes au sujet de la reconversion des terrains des opérateurs de l'État. Mais la cohérence de cet État coordinateur, ou animateur si l'on préfère, qui se dégage ici à travers son maillage territorial, ne doit cependant pas être surestimée. Selon un membre de la DAFI, l'unité de l'action de l'État ne va pas de soi sur le sujet :

*L'État est censé nous aider à arbitrer si... sauf que la dernière fois en préfecture, donc le préfet [...] était là, il avait invité tous les partenaires institutionnels pour faire justement un point sur les objectifs de mise en œuvre de logements. Nous on n'est pas d'accord avec une commune qui veut faire du bureau, nous on veut faire du logement. Quand on lui a dit en face, le préfet s'est écrasé. Donc l'État nous demande des objectifs, mais en comité de pilotage, en direct avec l'ensemble des intervenants, il ne nous aide pas à les porter. Moi il me semblait que c'était le lieu. De temps en temps ça chauffe un peu quand même !*²⁷⁵

Aussi, les Préfets restent des médiateurs entre, d'une part, les propriétaires – ministères ou opérateurs – et les collectivités locales, et, d'autre part, les représentants territoriaux des ministères financiers et aménageurs de l'État.

* * *

L'objectif quantitatif fixé par le gouvernement se base sur un inventaire préalable des terrains potentiellement mobilisables établi par les services de l'État. Il répertorie 514 emprises lors du lancement. Lors du bilan intermédiaire en 2010, 720 sites sont concernés, dont 271 sont des sites ferroviaires (y compris SOVAFIM et RATP). RFF est ainsi le troisième contributeur au programme après l'armée et le ministère de l'Écologie (CIDOL 2010). La programmation est élevée à 73 000 logements, dont 31 390 sociaux. Les dernières estimations

²⁷³ entretien 68, directeur de l'immobilier de la SNCF, 26 juin 2012, Paris.

²⁷⁴ Idem.

²⁷⁵ entretien 86, ibid.

de 2012, avant sa refonte dans la loi Duflot 1, comptabilisaient 56 000 mises en chantier au terme du premier programme.

Pour spatialiser les objectifs énoncés par le gouvernement et transmis par le Comité interministériel pour le développement de l'offre de logement, la DAFI opère un recensement des terrains mobilisables auprès des « contributeurs ». Nombre de ces terrains font déjà l'objet de projets de transformation engagés entre les propriétaires et les collectivités. Il s'agit d'abord pour la DAFI de centraliser des informations.

« Vous avez quoi comme terrains ? Et ces terrains, ça peut accepter quel type de capacité ? » Ou ils savent le dire, ou ils ne savent pas le dire. La première étape à franchir c'est de leur faire mettre sur la table ce qu'ils considèrent comme devant muter pour y faire du logement... Ce qui n'est pas toujours évident : quand on essaie de faire confesser la Défense... quand je disais tout à l'heure on ouvre les livres, on n'ouvre pas toutes les pages du livre. Donc ce qui est important c'est que l'on se mette d'accord sur quoi. Après sur le combien.²⁷⁶

Consciente qu'elle n'a pas de réel pouvoir de contrainte, la DAFI opère une triple sélection des terrains de l'État : géographique d'abord, dans la mesure où elle ne concerne que certains départements sur le territoire ; typologique ensuite, car elle ne vise que des terrains pour y construire des logements ; sectorielle enfin, puisqu'elle ne concerne que certains ministères et opérateurs, mobilisés plus ou moins intensément.

Du côté des établissements ferroviaires, les Directions de l'immobilier répondent à la demande quantitative du ministère en combinant des sites dont les situations sont hétérogènes. La contribution de RFF au programme, mélange des terrains dont les processus de transformation sont plus ou moins avancés et les programmations ont des degrés divers d'incertitude. En effet, pour remplir

les objectifs de logements on a dû faire une liste à un moment donné avec la DAFI en disant voilà, on a tel site, tel site, tel site, qu'on est censé vendre à telle date, donc effectivement, en fonction de ça il y a des sites qui ont été ciblés par rapport à des objectifs, comme vous dites, annuels, 2012, 2013, 2014, mais qui correspondaient pour nous à des sites sur lesquels on imaginait avoir des cessions. Donc en face on a mis la part de logement que RFF pouvait attendre de produire, sachant qu'on n'était peut-être pas du tout d'accord avec l'aménageur.²⁷⁷

La démarche est exactement la même à la SNCF, où,

on a pris des engagements récents vis-à-vis du ministre d'ailleurs pour produire plus de terrains pour créer du logement et notamment du logement social et on a pris, aussi bien RFF que nous, l'engagement de doubler sur la période [2012-2016] nos cessions pour cet usage urbain-logement par rapport à la période 2007-2011. [...] On a affiché aujourd'hui soixante et onze sites, qui doivent représenter cent-dix hectares sur lesquels on a des choses [...] dès cette année 2013, sur lesquels on a vu à peu près, on est

²⁷⁶ entretien 86, *ibid.*

²⁷⁷ entretien 57, *ibid.*

dans des programmes définis, on est en train de discuter. Et on a des sujets où on a affiché 2016 sur lesquels c'est un peu plus délicat de dire « on va faire » parce qu'il faut qu'il y ait la volonté politique de faire. Ça dépend pas de nous. Donc c'est pour ça qu'on a affiché cent-dix hectares pour faire quatre-vingts. Avec les précautions d'usage.²⁷⁸

Les établissements ferroviaires répondent donc à la demande de la DAFI. Ils jouent le jeu de l'affichage de terrains disponibles, tout en soulignant que la transformation effective des terrains se définit avec les collectivités territoriales.

D'ailleurs, les administrations centrales mobilisent avec modération le foncier des établissements ferroviaires, voire s'allient avec ces derniers pour défendre la valorisation des terrains vis-à-vis des collectivités locales. Ainsi, les décotes ne s'appliquent pas aux terrains des Établissements publics à caractère industriel et commercial qui sont inclus dans le premier programme de mobilisation. Même France Domaine fait preuve de retenue en ce qui concerne les entreprises ferroviaires.

Ils peuvent demander le concours des services de l'État, comme les services en charge, effectivement de l'équipement au sens large, et puis France Domaine, mais c'est juste un concours. Là effectivement ils sortent un peu de l'exercice. Leurs emprises mobilisables elles sont identifiées dans le programme, comme on vous le disait, mais en fait, dans les Comités de Pilotage locaux, sous la responsabilité du préfet, sur la mobilisation du foncier public, on ne traite pas des emprises RFF. Le domaine ne les suit pas non plus en tant que tel. Il ne publie pas ces emprises-là sur le portail des cessions immobilières de l'État, etc. C'est vraiment à part.²⁷⁹

À l'absence d'interventionnisme de France Domaine sur ces terrains « vraiment à part », s'ajoute la défense par la DAFI des intérêts patrimoniaux des établissements ferroviaires, dont les enjeux sont distingués de ceux des ministères.

Objectivement on peut quand même pas dire à nos amis ferroviaires, « écoutez vos terrains vous allez les vendre pour l'euro symbolique et en plus pour faire des trucs qui servent à rien... Pour votre valorisation, aucun impact. »²⁸⁰

Pour convaincre les collectivités locales que le foncier ferroviaire doit être considéré comme les autres types de terrains, la DAFI a d'ailleurs conçu une méthode qu'elle diffuse auprès des collectivités territoriales. Voici comment elle procède :

L'idée est de dire, « ces terrains-là participent à un programme global, dans ce programme la part de logements est de tant » [...]. On fait une règle de trois, c'est peut être brutal, mais au moins de montrer, quelle est surfaciquement la participation du foncier ferroviaire. Donc si on a un programme où ils ont cinq hectares sur cent et qu'il y a mille-deux-cents logements à faire, on fait un ratio pour montrer que si on n'avait pas les terrains ferroviaires, le programme serait diminué d'autant. On ne serait du coup pas en valorisation, ni pour le programme, ni sur la vente des terrains. C'est ça les règles de

²⁷⁸ entretien 70a, responsable du pôle cession au département transactions immobilières, Direction de l'immobilier, SNCF, 27 septembre 2012, Paris.

²⁷⁹ entretien 88b, ibid.

²⁸⁰ entretien 86, ibid.

*proportionnalité. C'est comme ça qu'on les a établies parce qu'il y a pas mal de collectivités évidemment, pour acheter les terrains des ferroviaires le moins cher possible, où ils y collent un parc urbain, où ils y collent un stationnement. Ça va bien quoi. On s'est fait avoir deux fois, maintenant on a compris, c'est arrivé jusqu'en haut du cerveau.*²⁸¹

Aussi, les intérêts des ministères aménageurs et de leurs opérateurs ferroviaires peuvent se rencontrer, quand il s'agit d'obtenir des droits à construire de la part des collectivités locales. D'autant qu'elles sont perçues comme cherchant à utiliser les terrains de l'État pour des parcs de stationnement, des espaces verts ou du « *lotissement qui va bien avec le carré de sucre sur le morceau de gazon* »²⁸². La DAFI conçoit et diffuse des méthodes de calcul permettant d'assurer aux établissements ferroviaires une valorisation au moins équivalente à celle des autres terrains d'une opération d'aménagement. Au total, le Directeur de l'Immobilier de la SNCF estime que la DAFI et France Domaine ont bien compris leurs intérêts respectifs qu'ils peuvent parvenir à faire converger :

*Avec la DAFI, on est plutôt des complices dans l'instruction de tout ça. On est plutôt sur la même ligne c'est-à-dire, un, Bercy n'a pas tort quand il dit : « on peut pas mettre une dette et un actif dans les entreprises, même si elles sont EPIC, qu'elles sont entreprises, on peut pas leur mettre une dette et un actif et leur piquer l'actif en leur disant réduisez votre dette », ça s'appelle de la fausse monnaie. [...] Le ministère dit de l'Écologie, Développement durable, pousserait plutôt à ce que cette dynamique se renforce, de valorisation, mais au sens valorisation. Moi je suis plutôt en train de travailler aujourd'hui, en accord, en dialogue avec la DAFI et en nourriture des cabinets de ministres, sur l'idée, que non seulement il faut accélérer les choses, mais qu'il n'y a pas de tabou à dire qu'il faut produire du foncier pour du logement social le plus bas possible en prix et donc obtenir la rémunération de tout ça par une meilleure programmation du reste.*²⁸³

Ainsi, les établissements ferroviaires, la DAFI, et France Domaine parviennent à aligner leurs positions au sujet de la cession des terrains ferroviaires et sont prêts à faire des efforts réciproques, dès lors qu'il s'agit de faire front face aux collectivités locales qui, en tant que détentrices de l'attribution des droits à construire et acquéreuses des terrains, cherchent à en diminuer le prix à travers une programmation peu dense d'équipements et d'espaces publics.

5.3.3. La reprise du Programme dans la loi Duflot 1 : « coup de chaud » au centre et « alimentation continue » sur le terrain

Arrivé à son terme, le Programme de mobilisation du foncier public est relancé pour cinq ans par le gouvernement, avant les élections présidentielle et législatives de 2012. En cumulant les sites précédents qui n'ont pas encore été aménagés et les hypothèses faites sur de nouveaux terrains, 110 000 logements sont programmés. Mais suite à la victoire du Parti

²⁸¹ entretien 86, *ibid.*

²⁸² *Idem.*

²⁸³ entretien 68, *ibid.*

socialiste aux élections législatives, le programme est inséré dans la loi Duflot 1 (du nom du ministre du Logement) en début de quinquennat²⁸⁴.

Cette loi couple à nouveau les obligations de production de logements sociaux avec la mobilisation du foncier public, pour y construire ces logements. L'esprit de la loi est d'un côté d'être plus contraignante vis-à-vis des communes en ce qui concerne la construction de logement et, de l'autre, de mettre à disposition de celles-ci des terrains permettant de réaliser les objectifs qui leur sont assignés. Le seuil de logements sociaux passe de 20 à 25 % dans les communes soumises à la loi SRU dans certains secteurs géographiques, jugés tendus. Parmi ces logements sociaux, des proportions minimales ou maximales sont affectées aux différents types de financements (PLAI, PLI, PLS) dans les plans locaux d'urbanisme. Enfin les 'sanctions' envers les communes ne respectant pas les mesures prévues peuvent être augmentées.

Du côté de la mobilisation du foncier public, les décotes antérieures sont susceptibles d'être majorées. Celles-ci peuvent même conduire à la cession gratuite des terrains. Mais cette modalité, « *quand même très encadrée* »²⁸⁵, ne vaut que pour la construction de logements sociaux financés par des prêts locatifs aidés d'intégration (PLAI), dans des zones tendues et en démontrant que l'opération ne peut pas être équilibrée sans cette décote (cf. Tableau 11). Pour que des décotes puissent être revendiquées par l'acquéreur, il faut en outre que 75 % des surfaces de plancher de son programme soient destinées à du logement. En définitive,

*ce doit être une négociation entre la collectivité locale et l'établissement public afin de déterminer la décote qui sera acceptable, puisque de toute façon l'établissement public a toujours la possibilité de dire : « non cette opération n'est plus du tout rentable pour moi, ou n'a plus aucun intérêt et je ne vends pas. » Mais c'est vrai que cela a renforcé quand même le pouvoir, ça a renforcé la collectivité locale dans la négociation.*²⁸⁶

Selon l'Institut d'aménagement et d'urbanisme de la Région Ile-de-France, la loi Duflot 1 « *n'introduit pas de nouveaux modes de faire, mais renforce les dispositifs existants* » (Delplanque et Joinet 2013 : 1). Cette conclusion peut être étendue à l'initiative de la ministre du Logement Sylvia Pinel, nommée à la suite de Cécile Duflot, de créer une commission pour suivre le dispositif de mobilisation du foncier public. Toutefois, à la différence de la DAFI dont le périmètre est strictement ministériel, la Commission nationale de l'aménagement, de l'urbanisme et du

²⁸⁴ Loi n°61 du 18 janvier 2013 « *relative à la mobilisation du foncier public en faveur du logement et au renforcement des obligations de production de logement social* ». Pour les conditions d'applications aux établissements publics (RATP, RFF, SNCF, VNF), voir les décrets d'application n°315 du 15 avril 2013, n°936 et n°937 du 18 octobre 2013.

²⁸⁵ entretien 90, *ibid.*

²⁸⁶ *Idem.*

foncier, est constituée d'hommes et de femmes politiques qui représentent les pouvoirs législatifs et locaux, ainsi que de représentants du monde de l'habitat. Cette composition infléchit le caractère vertical et administratif du suivi antérieur de cette politique²⁸⁷. Ces dispositifs deviennent plus contraignants pour certaines communes, tout en renforçant leur pouvoir dans la négociation de la valeur des terrains avec les propriétaires publics. Nos conclusions à propos de cette loi peuvent donc ne pas différer fondamentalement de l'analyse du Programme de Mobilisation du Foncier Public : il s'agit d'une politique d'incitation des autorités locales à construire des logements sociaux et de centralisation des informations concernant ces réalisations pour en extraire le bénéfice politique.

Tableau 11 : Décotes sur le prix de cession du foncier public par zone et par catégorie de logement social

Catégorie	Zone	A et B1	B2	C
PLS		Entre 0 et 50 %	Entre 0 et 35 %	Entre 0 et 25 %
PLUS		Entre 0 et 75 %	Entre 0 et 50 %	Entre 0 et 35 %
PLAI		Entre 0 et 100 %	Entre 0 et 75 %	Entre 0 et 50 %

Source : ministère du Logement, de l'Égalité des Territoires et de la Ruralité²⁸⁸.

D'ailleurs, pour les acteurs urbains et ferroviaires, les deux politiques s'inscrivent bien dans une continuité. De fait, les terrains visés sont les mêmes, car les processus de reconversion urbaine s'inscrivent dans des temporalités assez longues. C'est pourquoi à la DREAL des Pays de la Loire on considère que *« la relance de la démarche n'apporte rien là-dessus. Elle a surtout travaillé sur l'élaboration de nouvelles conditions de cession, pour faire place à des projets, moins coûteux, plus sociaux »*²⁸⁹. La transformation législative du Programme de mobilisation du foncier public est perçue comme une opération de communication sans impact réel sur les pratiques locales :

On a, sous la pression de l'ancien gouvernement, il y a un an, mis au point des conventions nouvelles [...] qui ont été signées en catastrophe en janvier. Maintenant on regarde si on peut pas booster encore tout ça et réorienter tout ça, donc 2012-2016 peut-être 2013-2017 [...]. Il y a le côté visible, comme ça,

²⁸⁷ Cette commission est en effet présidée par l'ancien secrétaire d'État au logement, Thierry Repentin, connu pour ses engagements politiques en faveur du logement social. Parmi les vingt-et-un membres qui la composent, on trouve deux sénateurs et deux députés, dont les deux auteurs des rapports parlementaires sur la loi de mobilisation du foncier public (Linkenheld 2012; Bérít-Débat 2012). Les émissaires de l'Association des maires de France et de l'Association des communautés de France, et plusieurs représentants du logement social (Fédération Nationale Habitat et Développement, Fondation Abbé Pierre, Union sociale pour l'habitat). Il comprend enfin cinq membres de ministères, dont le délégué à l'action foncière et immobilière.

²⁸⁸ Ministère du Logement, de l'Égalité des Territoires et de la Ruralité, « Qu'est-ce que la mobilisation du foncier public » [en ligne] <http://www.territoires.gouv.fr/mobilisation-du-foncier-public-en-faveur-du-logement>, consulté le 2 octobre 2014.

²⁸⁹ entretien 89, ibid.

de temps en temps, il y a un petit coup de chaud. Mais le côté réel, il est une dynamique qui moi me va bien, parce qu'elle accompagne la mutation du foncier, du ferroviaire vers l'urbain, etc. Pour moi, c'est pas une alimentation qui se fait par à-coups comme ça, c'est une alimentation qui se fait en continu, par des équipes terrain. On peut faire de l'urbain là.²⁹⁰

À l'approche du centre, focalisée sur des objectifs monovalents de construction de logements, l'acteur local oppose la continuité de l'action de « terrain » capable de fabriquer de « l'urbain ».

De leur côté, les acteurs régionaux de RFF ont une perception assez floue du dispositif qui est pris en charge par le siège, à travers les outils de gestion du patrimoine :

Moi j'avoue que pour l'instant c'est assez nouveau. [...] C'est vrai qu'on gère plutôt en direct et on rend compte à notre siège, qui lui établit les listes censées intéresser les ministères de tutelle. Ce qu'on fait, c'est que dans chaque projet que nous avons, en fonction de ce projet-là, on met dans un logiciel qui s'appelle SPA, qui est Système de plan d'affaires, le type de projets et le nombre de logements qui pourraient être créés dans le cadre de projet. Ça donne déjà une idée. Au siège ils font des extractions. Et ça, c'est transmis au ministère.²⁹¹

À la Direction de l'immobilier de la SNCF, le dispositif législatif est jugé peu adapté à la reconversion des grands sites ferroviaires, comme dans le cas de Bordeaux Euratlantique où intervient pourtant un Établissement Public d'Aménagement, c'est-à-dire un organisme lié directement au ministère de l'Équipement :

l'EPA a fait valoir [...] qu'ils pourraient faire appel à ce dispositif. En même temps, nous, ce que l'on a compris – et du coup il n'a jamais été à nouveau question de procéder à ce dispositif – [...] c'est qu'il faut que l'opération soit constituée de 75 % de logements, me semble-t-il, et que l'on travaille le plus souvent, pour ces grands fonciers, sur des opérations mixtes et donc la programmation est constituée de moins de 75 % de logements en réalité. [...] On se rend compte que [...] cela s'applique plus à des projets promoteurs et de petites emprises qu'à ce type de cadre, donc nous, on a entre guillemets fait valoir cet argument-là.²⁹²

Le programme apparaît plus comme un outil que les parties prenantes mobilisent ou non dans la négociation sur la programmation et la valeur du foncier, et moins comme une politique descendante depuis le centre vers les secteurs et les territoires.

* * *

L'implication des établissements ferroviaires dans la loi Duflot a cependant fait l'objet d'une tension interne aux ministères aménageurs lors de sa préparation. Dans un premier temps, les établissements concernés par la loi sont ceux situés sous la houlette du ministère de l'Écologie, les mêmes qui contribuaient au programme précédent, « le principe ensuite [étant]

²⁹⁰ Idem.

²⁹¹ entretien 61, chef du service aménagement et patrimoine région Bretagne - Pays de Loire, RFF, 12 septembre 2012, Nantes.

²⁹² entretien 72, chargé de mission, Direction de l'immobilier, SNCF, 20 janvier 2014, Paris.

*d'élargir, notamment aux hôpitaux et autres services de type, qui ont aussi des fonciers importants »*²⁹³. Les réflexions initiales prévoient que les décotes puissent s'appliquer aux propriétés de ces établissements. Mais la Direction générale des infrastructures, des transports et de la mer qui assure la tutelle de RFF et de la SNCF a tenté d'épargner cette mesure aux opérateurs dont elle a la tutelle. Elle y est parvenue pour la première, mais pas pour la seconde :

*Pour nos opérateurs de transport, on a essayé d'obtenir une dérogation, un système un peu moins décoté, et en fait il n'y a que RFF dans le dispositif final qui a un dispositif dérogatoire et ça c'était vraiment lié à son endettement à sa situation financière. [...] Il y a eu énormément de discussions pour essayer d'inventer un dispositif un peu plus souple ou un peu moins, comment dirais-je, impactant sur les finances des opérateurs.*²⁹⁴

Finalement RFF a obtenu un plafonnement à 30 % des décotes applicables sur ses terrains jusqu'au 31 décembre 2016, ce qui, dans le contexte de la réforme du secteur, signifie que l'établissement est épargné, jusqu'au terme de son existence. L'établissement « faible » avait été choisi par les ministères financiers pour faire l'expérience de la cession des biens par la SOVAFIM au profit du budget général. Ce même opérateur est désormais protégé par sa tutelle technique, du fait de sa situation de fragilité financière.

La deuxième politique étudiée dans ce chapitre se révèle être une action des ministères aménageurs qui intègre les ministères financiers dans son élaboration et son suivi. Il ne s'agit pourtant pas d'un contrôle des processus de transformation urbaine des terrains de l'État. Le dispositif de mobilisation du foncier public vise plutôt à peser sur la programmation de la reconversion urbaine des terrains et à centraliser les résultats d'initiatives urbaines, par l'intermédiaire de l'administration déconcentrée. L'instrumentation de ce dispositif de gouvernement de la transformation des terrains de l'État, partage certains traits de la gestion territoriale « à distance » théorisée par Epstein (2013) : des objectifs quantitatifs sont définis en amont, la mise en œuvre de ces objectifs est déléguée aux autorités locales et le « *suivi in itinere et ex post des réalisations et résultats* » (p.305) se fait au moyen d'un outil de *reporting* renseigné par l'administration déconcentrée. Nos résultats tendent cependant à conclure à une démarche plus réactive que directive, de la part des ministères de l'Équipement et du Logement. D'abord, la construction des objectifs s'appuie sur un recensement des opérations envisagées par ses opérateurs et les autres ministères et les gouvernements urbains. Ensuite, sans contester que les services déconcentrés soient « *les grands perdants des réformes administratives récentes* » (p.216), il faut nuancer l'idée de la « résidualisation » de l'État local. En effet, nous avons vu que le suivi de cette politique maintient le préfet et les agents des DREAL dans des

²⁹³ entretien 90, *ibid.*

²⁹⁴ *Idem.*

positions d'animateurs et de régulateurs de l'action publique urbaine. Ici ils ont un rôle de médiateur entre les collectivités et les opérateurs de l'État, ce que les études de cas de Clichy Batignolles et de Nantes État confirmeront. De plus, nous avons relevé la relative autonomie de l'État déconcentré vis-à-vis des injonctions centrales. Enfin, le contrôle des résultats, c'est-à-dire à la fois leur maîtrise et leur vérification, apparaît relatif. D'une part, le ministère n'est pas en mesure d'imposer la programmation des sites, tout au plus de l'encourager au moyen d'abattements sur le prix du foncier. D'autre part, la mesure des constructions de logements sur des terrains publics, relève plus d'une comptabilisation nationale de résultats locaux, que d'un « gouvernement par les nombres » et par le haut. En somme, sous les dehors d'un gouvernement à distance de la reconversion des terrains de l'État, nous avons analysé une politique de soutien à la réalisation de logements, notamment sociaux, et d'affichage politique de ces réalisations. Les ministères aménageurs tentent d'influer sur la reconversion urbaine des terrains de l'État et de récupérer le bénéfice politique de cette transformation plutôt que de gouverner leur reconversion.

5.4. Le programme *Porti e Stazioni* : soutien du ministère des Infrastructures à la coordination des acteurs urbains et infrastructurels

5.4.1. Des « *programmes d'aire* » aux « *nœuds de l'armature du pays* »

Le programme *Porti e Stazioni*²⁹⁵ est une tentative de l'hémisphère aménageur de l'État italien, de coordonner les stratégies fonctionnelles et immobilières des FS et des ports, avec des politiques de développement urbain de collectivités territoriales. À travers le soutien technique et financier à des études et à des structures de pilotage de projets de transformation de sites ferroviaires, le ministère des Infrastructures et des Transports souhaitait articuler ses missions d'équipement du territoire et de développement urbain dans des villes de second rang. Avec cette politique, le ministère a encouragé une manière de gouverner par projet (Pinson 2009) et sans contrainte, les relations entre secteur et territoire.

Pour le ministère, cette initiative représente à la fois une continuité et un changement, par rapport aux projets d'aménagement subventionnés dans les années 1990. Il prolonge la voie des politiques contractuelles bi — ou multipartenariales entreprise dans la seconde moitié

²⁹⁵ L'intitulé intégral est « Programma innovativo in ambito urbano concernente le zone adiacenti alle stazioni ferroviarie delle grandi città e quelle limitrofe alle maggiori aree portuali, nelle quali, in particolare, fossero presenti condizioni di degrado urbano e sociale e vi fosse la necessità di riqualificare insediamenti di edilizia residenziale ».

des années 1980 (Bobbio 2000). Par rapport aux « projets d'aires » (*progetti d'area*) développés dans les années 1990²⁹⁶, les espaces ciblés par le programme Porti e Stazioni sont des espaces réticulaires. Cette réorientation est confirmée par le lancement parallèle du programme SISTeMA, qui vise des nœuds logistiques de l'hinterland de la péninsule²⁹⁷. Plus encore que les programmes de la génération précédente, Porti e Stazioni et SISTeMA sont conçus pour affronter la fragmentation et la sectorialité traditionnelles des politiques territoriales italiennes (Dente 1990).

En ce sens, ce programme s'inscrit dans les réflexions de la période sur les relations entre projets d'infrastructures et développement territorial dans les champs professionnels et académiques (Pucci 1996; Morandi et Pucci 1998; Dematteis et Governa 2002; Belli et al. 2008). Ces travaux considèrent que les rapports spatiaux et fonctionnels des systèmes portuaires, ferroviaires ou routiers avec les contextes locaux sont insatisfaisants et qu'une « valeur ajoutée » (Governa 2001) peut être obtenue grâce à une meilleure relation entre ces entités. Ce paradigme aménagiste circule entre les milieux académiques, professionnels et bureaucratiques, comme nous l'avons vu dans les cas de Milan et de Bolzano (cf. chapitre 2). En témoigne par exemple cette déclaration d'un ancien responsable de l'aménagement au ministère des Travaux publics :

*J'avais compris que le développement du territoire naît de ce rapport entre infrastructures et espaces urbains. C'est-à-dire que pour promouvoir le développement d'une communauté, il est nécessaire de conjuguer des secteurs qui sont en général distincts : [...] les politiques urbanistiques avec les infrastructures physiques. Le problème, c'est que les infrastructures [...] qui étaient en marge de la ville sont devenues centrales dans la ville. Donc la réutilisation de ces aires ou de ces infrastructures, avec une mentalité différente, calée sur l'échelle urbaine, est capable de développer des processus de développement économique et social, et des occasions de croissance, des occasions de fournir du travail et de meilleurs services.*²⁹⁸

La conviction des membres des administrations centrales en charge de l'aménagement, des infrastructures ou du logement, est donc que le ministère a un rôle particulier à jouer dans l'amélioration des rapports entre les villes et les réseaux de l'État.

²⁹⁶ Parmi les projets d'aires, citons les Programmi di Riqualificazione Urbana (PRU) et les Programmi di Recupero Urbano e di Sviluppo Sostenibile (PRUSST). Par rapport à la période précédente, cette politique marquait, pour le ministère des Travaux publics, le passage à des programmes qualitatifs et des démarches de projet (Mingione et Nuvolati 2003).

²⁹⁷ Les programmes Sviluppo Integrato sistemi Territoriali Multi-azione (SISTeMA) Centro-Nord et Aree Sottoutilizzate ont été lancés à la même période que Porti e Stazioni. Ils subventionnent des projets situés le long d'axes de transports importants, tels que les corridors du Réseau de transport transeuropéen, afin de promouvoir le développement économique de territoires de second rang (Ecosfera 2006).

²⁹⁸ entretien 93, chef de la Divisione 4 (gestione del patrimonio immobiliare), Direzione generale per le infrastrutture ferroviarie e l'interoperabilità, Dipartimento per le infrastrutture, gli affari generali e il personale, Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, 9 octobre 2013, Rome.

5.4.2. Soutenir et fédérer les relations entre secteurs et territoires

Le programme *Porti e Stazioni* est lancé en 2001 et activé deux ans plus tard, lors de la réunion de la Conférence permanente pour les rapports entre l'État, les Régions et les Provinces autonomes de Trento et Bolzano. Il est conçu et mis en œuvre par le Dipartimento Generale del Coordinamento Territoriale (DICOTER)²⁹⁹, alors dirigé par Gaetano Fontana³⁰⁰. Il se fonde sur une sélectivité spatiale, qui concerne à la fois les villes dans lesquelles il est mis en œuvre et les sites sur lesquels porte son action. Au niveau des villes, il concerne uniquement des cités côtières dans lesquelles se trouvent des complexes ferrés et portuaires. Ce sont pour l'essentiel des villes petites et moyennes « *les plus similaires possible, donc pas des métropoles* » qui se situent sur la totalité du pourtour de la péninsule italienne et qu'il s'agit « *d'accompagner* »³⁰¹.

Au niveau des sites, le programme vise spécifiquement des zones interstitielles localisées entre des quartiers d'habitation et les espaces infrastructurels. Il est en effet fondé sur l'idée d'une corrélation entre des situations sociospatiales difficiles et la proximité de complexes ferroviaires et portuaires. Les villes et les sites sont donc sélectionnés selon des critères urbains, sociaux et modaux préétablis par le programme³⁰². Ce programme entend

²⁹⁹ Précédemment Dipartimento del Coordinamento Territoriale, aujourd'hui Direzione Generale per lo Sviluppo del Territorio, la Programmazione ed i Progetti Internazionali. Le département a connu une série de réorganisations au cours des années 1990 et 2000 en lien avec la fusion du ministère des Travaux publics et du ministère des Transports. Ces réformes ont diminué le rôle du département dans l'expertise de l'aménagement du territoire et ont concentré son activité sur la recherche et la gestion de fonds, en particulier européens, destinés au développement territorial.

³⁰⁰ Gaetano Fontana, architecte de formation, a travaillé durant vingt ans au ministère des Travaux publics. Il y est secrétaire général du Comitato per l'Edilizia Residenziale au milieu des années 1990. Il contribue alors à la mise en place des programmes d'aire initiés par ce ministère (cf. supra), ce qui fait de lui un acteur clé du passage de la logique de plan à la logique de projet au niveau central (Fontana et Salza 2005). Il accède aux fonctions de chef du DICOTER au début des années 2000, poste qu'il occupe jusqu'en 2008. Durant ces années, il est régulièrement appelé dans des commissions, comités et délégations au sujet de la fiscalité immobilière, de la sécurité et du développement du Mezzogiorno, de la ligne à grande vitesse Lyon-Turin, ou encore comme Commissaire des Finances des Jeux de la Méditerranée en 2009. Sa carrière culmine avec sa nomination au poste de Directeur général pour la programmation des infrastructures portuaires, ferroviaires et aéroportuaires du ministère des Infrastructures. En février 2008, il sort du ministère et devient directeur général de l'Associazione Nazionale dei Costruttori Edili, équivalent italien de la Fédération française du bâtiment. Suite au tremblement de terre qui a touché l'Aquila en 2009, il est nommé chef de la structure technique de la mission pour la reconstruction de cette ville.

³⁰¹ entretien 94, architecte, responsable de la Divisione 5 (Coordinamento dell'Assetto del Territorio, Programmi e Progetti Europei di Sviluppo Spaziale ed Urbano), Direzione Generale per lo Sviluppo del Territorio, la Programmazione ed i Progetti Internazionali, Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, 3 septembre 2014 (entretien téléphonique).

³⁰² Les villes retenues sont Ancône, Bari, Brindisi, Cagliari, Carrare, Catane, Civitavecchia, Genova, La Spezia, Livourne, Messine, Naples, Olbia, Palerme, Piombino, Ravenne, Salerno, Savone, Tarante, Trapani, Trieste, Venise. Les subventions s'échelonnent de 616 290 € à Carrare jusqu'à 3 761 289 € à Gênes. Cette répartition mériterait un développement autonome, tant il est instructif sur les manières d'allouer les financements publics. Huit variables, agrégées dans trois indicateurs d'« importance urbaine », d'« importance intermodale » et de « malaise social » ont permis, une fois pondérées, de déterminer les sommes allouées à chaque ville.

donc favoriser la coordination entre des projets de requalification urbaine menés par les collectivités territoriales et des stratégies de réorganisation fonctionnelle et de valorisation immobilière, des autorités portuaires et des FS.

Le programme se concrétise en 2004 avec la signature de Protocoles d'Entente (*Protocolli d'Intesa*) dans chacune des villes sélectionnées. Ils rassemblent le ministère des Infrastructures, les autorités portuaires, les FS et ses filiales, les communes, et, le cas échéant, d'autres collectivités et acteurs privés. Les finalités de ces protocoles sont :

la réalisation d'interventions de requalification et de valorisation des contextes urbains avoisinant les aires portuaires et limitrophes aux gares ferroviaires. [...] et] l'introduction et la diffusion d'un modèle innovant de collaboration entre les différents acteurs institutionnels, parties prenantes du Programme, d'abord les Communes, les Autorités portuaires et les Ferrovie dello Stato. (Direzione Generale per le Politiche di Sviluppo del Territorio 2007: 196-197)

L'intention affichée de ce programme est d'« élever le “local” pour le rendre visible et coordonné à l'échelle nationale » selon le ministre des Infrastructures de l'époque (Di Pietro 2007 : 6). Pour le DICOTER, le but est « d'identifier les nœuds de l'armature du pays »³⁰³. Mais il ne s'agit pas seulement d'un « projet de lisibilité » de l'État central (Scott 1998). En effet, le ministère entend proposer aux communes « une occasion importante pour “expérimenter” et projeter des actions qui, en partant du simple ouvrage, s'étendent à des systèmes intégrés de fonctions, équipements et services urbains » (Direzione Generale per le Politiche di Sviluppo del Territorio 2007: 192). Cette politique est fondée sur les principes de « subsidiarité » et d'« additivité » (Ecosfera 2006 : 5). Le DICOTER a pris acte de la dévolution des compétences en matière d'aménagement aux collectivités locales³⁰⁴, et aide les acteurs sectoriels et locaux à construire une capacité d'action publique urbaine, sur les nœuds des réseaux de l'État.

Pour ce faire, le département ministériel se propose de fournir des « formes d'assistance à la planification locale », qui contribuent « directement à la construction de pratiques plus dynamiques, au contrôle des opérations et des stratégies, à la redéfinition des processus administratifs, à la diffusion des résultats et à la révélation des ‘bonnes pratiques’ » (Novella 2007 : 9), ceci afin de parvenir à une « gouvernance territoriale multiniveaux » (Giacobone 2007 : 10). Si ces énoncés calqués sur des écrits de politistes et d'urbanistes peuvent occulter les pratiques concrètes de gestion territoriale du ministère, ils témoignent néanmoins du positionnement de l'administration. Plutôt que de

³⁰³ entretien 94, ibid.

³⁰⁴ L'autonomie des communes italiennes en matière de règlement et d'aménagement urbain a toujours été importante depuis la loi fondamentale d'urbanisme n°1150 du 17 août 1942. Elle a augmenté suite à la réforme de l'article 5 de la constitution en 2001, dont le principe de « subsidiarité verticale » renforce les pouvoirs exécutifs municipaux.

gouverner directement la transformation des terrains de l'État, le but est d'aider les opérateurs et les collectivités territoriales à le faire.

Ce soutien aux démarches locales est confirmé par les postes de dépense des financements octroyés. L'enveloppe prévue par le décret ministériel de décembre 2001³⁰⁵ est relativement modeste. Les 37,2 M€ qui proviennent des fonds de la programmation économique nationale, alloués par le Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica, sont répartis entre les vingt-deux villes préalablement retenues. De fait, cette subvention n'est pas destinée à payer des ouvrages ou acheter des terrains, mais à financer les processus, c'est-à-dire, selon un dirigeant du DICOTER, la « *capacité des villes à gouverner* »³⁰⁶. Le programme

n'a pas visé, de fait, au financement direct de la réalisation d'ouvrages complexes, mais plutôt à la promotion de parcours d'apprentissage et de développement d'un savoir-faire orienté vers la formation de programmes pour l'expérimentation de processus, donnant aussi, sous cet aspect, un caractère innovant à l'initiative. (Direzione Generale per le Politiche di Sviluppo del Territorio 2007: 197)

Le financement est alloué à 70 % lors de la signature du protocole, le reste étant attribué lorsque 70 % des engagements initiaux ont été réalisés. Les services du ministère des Infrastructures conçoivent ce financement comme un investissement public générateur d'un effet multiplicateur, « *menues ressources, grands effets* »³⁰⁷ :

*Nous avons fait l'expérience que, [...] dans une ville ou dans un territoire, [...] l'attribution de capitaux publics à travers un projet, opère une multiplication de l'investissement d'ensemble sur le projet, avec la capture de capitaux privés, avec une multiplication par huit.*³⁰⁸

Ainsi, les fonds ont prioritairement été alloués aux frais de fonctionnement de la direction des projets (*regie di progetto, uffici di scopo*), à des études de faisabilité ou de projet, à la communication, ou encore à l'implication des habitants.

Malgré les critères de sélection originaux du programme, les sites insérés dans le programme sont bien souvent les mêmes que ceux qui ont précédemment ou parallèlement fait l'objet d'autres financements (fonds européens comme Urbact ou Interreg, nationaux tels que les PRU, les PRUSST, STU, *contratti di quartiere*, ou régionaux et provinciaux). Cette « *linéarité* »³⁰⁹ est voulue par le ministère qui a reconduit dans Porti e Stazioni e Sistema quarante-huit des soixante-dix-huit villes qui participaient aux précédents programmes PRU et

³⁰⁵ Article 5 du décret ministériel n° 2522 du 27 décembre 2001.

³⁰⁶ entretien 94, *ibid.*

³⁰⁷ Idem. Pour soutenir son propos, cet acteur prend l'exemple de la ville portuaire de Brindisi, où les 600 000 € investis par le ministère ont entraîné l'allocation de 49 M€ de programmes régionaux européens.

³⁰⁸ entretien 93, *ibid.*

³⁰⁹ entretien 94, *ibid.*

PRUSST. Aussi, s'ils constituent au niveau central une tentative de construction d'une problématique commune aux situations des villes côtières italiennes, les projets s'inscrivent plutôt dans la continuité, à la fois spatiale et procédurale, de processus de négociation déjà engagés par les gouvernements locaux et les opérateurs ferroviaires et portuaires. Finalement, du point de vue du gouvernement local, *Porti e Stazioni* apparaît comme une source de subventionnement parmi d'autres.

Le contrôle de l'avancement du programme et de l'usage des financements par le ministère va dans le même sens d'un « gouvernement sans contrainte » (Poupeau 2008). Son suivi ordinaire est assuré par le DICOTER. Contrairement au Programme de Mobilisation du Foncier Public en France, le DICOTER ne mobilise pas l'administration déconcentrée du ministère pour relayer son programme. Cela dépasse les compétences limitées au réseau routier et aux ouvrages hydrauliques des directions du ministère, désormais interrégionales. Quant au préfet, il est cantonné à des fonctions de représentation, de protection civile et de sécurité publique. Pour assurer le suivi 'ordinaire' de ce programme aux niveaux local et central, le DICOTER met en place une assistance technique formée par un consortium de sociétés de consultants italiennes dans les domaines socio-économiques, environnementaux et organisationnels³¹⁰. Il interagit au niveau local avec le *Responsabile Unico del Procedimento*³¹¹ de chaque processus. Ce dernier est chargé d'envoyer des rapports à échéance régulière (trimestrielle ou semestrielle) à la direction du ministère ainsi qu'à l'assistance technique. Dans ce processus, un dirigeant du DICOTER considère le ministère comme un « *bon père de famille* » (*saggio padre di famiglia*) cherchant à « *faire parler les deux sujets* », sectoriel et local, et non comme un organe de contrôle³¹². Bien sûr, dans certains cas, l'administration a dû « *résoudre centralement les problèmes locaux* ». Par exemple, l'échange d'un faisceau situé dans le port de Brindisi avec des terrains plus excentrés de la commune a été directement discuté avec la direction romaine de RFI, afin d'obtenir une décision de son Conseil d'administration. De même, les autorités portuaires de Messine ont été interpellées, car elles avaient défini leur plan de développement décennal sans consulter la municipalité. Mais pour le reste, le ministère est un « *sujet tiers* » des négociations.

Le suivi 'extraordinaire' a eu lieu en novembre 2006, lorsque le ministère a convoqué les bénéficiaires des financements *Porti e Stazioni* et *SISTeMA* autour de quarante-trois

³¹⁰ L'Association temporaire d'entreprise comprend CLAS, STI, Conserint et Quasar.

³¹¹ La nomination d'un *Responsabile Unico del Procedimento* est une obligation pour les collectivités territoriales italiennes lorsqu'elles financent la conception et la réalisation d'infrastructures, d'équipements ou d'aménagements urbains. Il est chargé de suivre et de valider l'avancement des études et de la réalisation.

³¹² entretien 94, *ibid.*

« tables partenariales », autant que de villes concernées. Un séminaire a rassemblé à nouveau les acteurs locaux et sectoriels en 2007 pour faire le bilan du programme. Enfin, en 2008, une « conférence finale » est venue clore les programmes Porti e Stazioni et SISTeMA. Des acteurs des secteurs portuaire, ferroviaire et logistique et des représentants de collectivités aux côtés d'experts (consultants et universitaires) y intervenaient. Il s'agit donc pour le ministère de prendre connaissance des avancées et d'assurer l'échange d'expérience, en apportant, si les villes en font la demande, une assistance technique largement sous-traitée. Mais qu'en est-il au-delà du point de vue de l'administration centrale ?

5.4.3. Des périmètres de compétence inchangés

Les comptes-rendus des processus rédigés par les communes, à l'issue du programme, témoignent d'une grande autonomie et d'une hétérogénéité des projets (Direzione Generale per le Politiche di Sviluppo del Territorio 2007: 198-248). Certes les protocoles d'entente sont rédigés sur une base commune³¹³ et ce sont chaque fois les mêmes types d'acteurs qui en sont les signataires. Néanmoins (i) les villes ont utilisé toute la panoplie des modes de gestion des projets (*uffici di scopo, assistenza tecnica, tavoli tecnici, commissioni, cabine di regia*, etc.) ; (ii) l'ampleur et les contenus programmatiques des projets sont disparates (du déplacement et de la reconversion de sites ferroviaires à Brindisi, à la simple réfection d'espaces publics à Piombino) ; (iii) les temporalités et l'avancement des processus ne sont pas les mêmes (du lancement du partenariat et des études à Messine à la réalisation d'espaces publics, la réfection de la gare et la réalisation d'un pont à Savone). L'unité thématique conçue par le ministère contraste donc avec la singularité vécue des processus locaux.

De même que pour les gouvernements urbains, du point de vue ferroviaire, les enjeux varient sensiblement d'une ville à l'autre. Les questions foncières et immobilières sont présentes dans la plupart des protocoles pour les FS. Ils sont souvent liés à la reconversion de sites ferroviaires déplacés ou préalablement désaffectés. Mais il s'agit de projets techniquement et financièrement peu comparables. À Tarente, par exemple, il ne s'agit que de la réalisation d'un terminal de bus, sur un terrain vaquant. En revanche, à Palerme, Porti e Stazioni contribue au projet d'enfouissement d'une ligne de chemin de fer pénétrante, afin de réaliser un projet de développement urbain sur les terrains libérés.

³¹³ Les douze articles des protocoles déterminent le programme d'intervention et le responsable de sa mise en œuvre, les échéances et les modalités d'usage et de contrôle du financement, les conséquences des manquements aux obligations, les participations financières et les engagements des différents signataires.

Au sein de la holding ferroviaire, RFI est l'acteur principal de ces processus. Dans la plupart des projets, il articule des stratégies de réorganisation fonctionnelle et des stratégies foncières. À l'intérieur de RFI, c'est la Direction Terminali Viaggiatori e Merci, qui s'occupe plus particulièrement du programme. Selon un des responsables de Porti e Stazioni au ministère, le dirigeant de cette unité de RFI, Carlo De Vito, est « *la personne dédiée à ces choses-là* »³¹⁴. Il « *nous disait combien de sites étaient disponibles, [...] il représentait les attentes de FS dans ce plan* »³¹⁵. D'autres sociétés du groupe sont impliquées dans les partenariats, selon les enjeux de chaque cas : Cento Stazioni ou Grandi Stazioni quand des gares sont concernées, Ferrovie Real Estate lorsque se posent des enjeux fonciers et immobiliers. Cette dernière, la filiale immobilière de FS entre 2003 et 2007, a ainsi été signataire de quatre protocoles d'entente, dans les villes de Cagliari, Gênes, Palerme et Savone. Sistemi Urbani, qui a pris sa suite, continue aujourd'hui d'être un acteur central de ces processus (De Vito 2009).

Si le programme n'est pas contraignant pour les collectivités locales, il ne l'est pas non plus pour les autorités portuaires et ferroviaires. Son seul objectif est en effet de favoriser les collaborations des opérateurs avec les collectivités territoriales. Ces partenariats ne prétendent qu'inciter « *les Ferrovie dello Stato à une programmation des activités plus cohérentes avec celles des Régions, des communes, et du système portuaire national.* » (Direzione Generale per le Politiche di Sviluppo del Territorio 2007: 196). De fait, les protocoles réaffirment la division du travail entre les autorités portuaires, ferroviaires et locales, plutôt qu'ils ne la redistribuent. Les compétences exclusives de FS dans son périmètre ne sont pas contestées, y compris lorsque des enjeux fonciers et immobiliers se posent. Contrairement aux cas de la SOVAFIM, le ministère n'a de prise, ni sur les flux de biens immobiliers et fonciers ni sur les flux financiers qui en résultent (cf. Figure 29). À la différence du Programme de mobilisation du foncier public, il ne cherche pas à influencer sur la programmation des terrains reconvertis, dont il laisse la négociation aux autorités locales et ferroviaires.

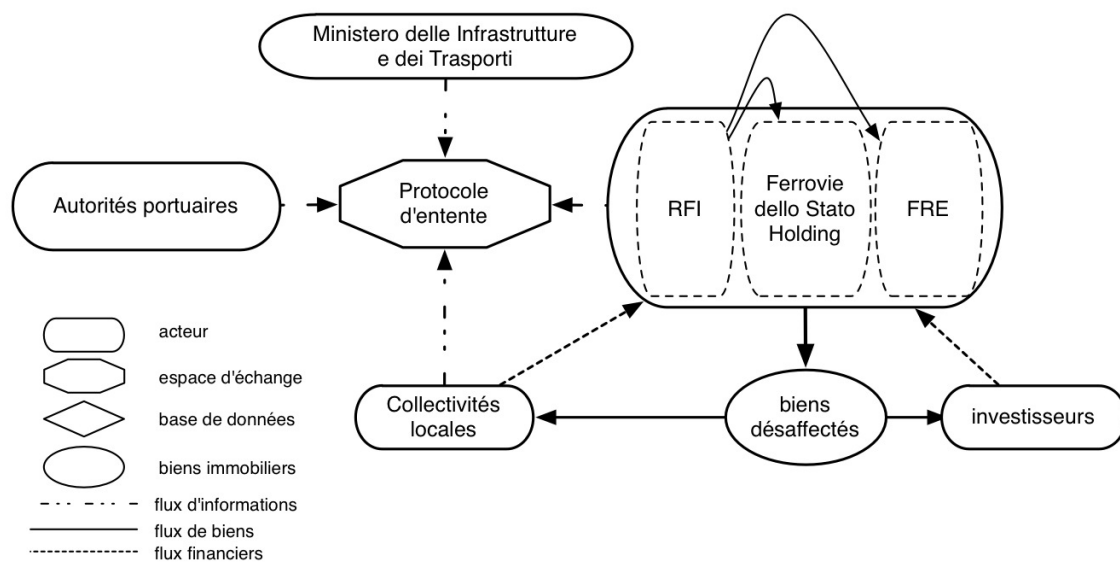
En somme, la troisième politique étudiée dans ce chapitre correspond à un subventionnement par le ministère aménageur de partenariats entre les acteurs portuaires et ferroviaires et des gouvernements locaux. L'État central cherche à fédérer et faciliter des initiatives locales. L'action n'est pas contraignante. La division des tâches définies dans chaque protocole, indique une confirmation plutôt qu'un changement des domaines de compétence

³¹⁴ entretien 94, *ibid.*

³¹⁵ entretien 93, *ibid.*

des opérateurs de transport et des collectivités. Les activités immobilières de FS ne sont pas contestées par cette politique.

Figure 29 : Le Programme Porti e Stazioni facilite la coordination entre opérateurs de l'État et collectivités territoriales à travers des Protocoles d'entente



Conclusion

Ce chapitre cherchait à savoir si et comment les gouvernements et administrations centrales pilotent *encore* les transformations des terrains ferroviaires, après les bouleversements dont leur statut, leur propriété et leur gestion ont fait l'objet, entre les années 1980 et 2000. Nous souhaitions savoir quels ministères développent des politiques publiques visant ces terrains et si ces politiques privilégient le contrôle ou l'autonomie des opérateurs et des gouvernements urbains. Nous arrivons au résultat que les ministères aménageurs et financiers, qu'ils soient français ou italiens, n'ont qu'une prise limitée sur ces processus, qu'ils le veuillent ou non.

Tableau 12 : Les trois principes politiques qui visent le foncier ferroviaire dans les années 2000

	Sovafim	Mobilisation du foncier public	Porti e Stazioni
Ministères	Financiers	Aménageurs (accompagnés par les financiers)	Aménageurs
Objectif principal	Dégager des recettes pour le budget général de l'État	Subvenir à la pénurie de logements dans les zones où le marché est tendu	Coordonner les stratégies des FS et des collectivités locales
Sélection des biens	Biens cessibles rapidement de valeur importante	Terrains mutables dans les 5 ans	Infrastructures, bâtiments ou terrains à restructurer
Sélectivité spatiale	Zones où le marché immobilier est actif	Zones de 'tension' pour le marché du logement	Situations sociospatiales difficiles dans des villes côtières
Financement de l'État central	0	0	37,2 M€
Revenus pour l'État central	220 M€	0	0

Notre démonstration s'est appuyée sur le suivi de trois politiques publiques lancées dans les années 2000 (cf. Tableau 12). Elles poursuivent des finalités différentes et sélectionnent des segments distincts des patrimoines ferroviaires, mais elles ont en commun de viser des terrains du réseau ferré dans les villes françaises et italiennes. Les deux politiques françaises offrent une image duale de la façon dont l'État envisage la reconversion des sites ferroviaires. Les ministères financiers et aménageurs ont en effet tous deux formulé des politiques concurrentes. Mais malgré leurs prétentions, l'une à se substituer à RFF, l'autre à « mobiliser » les biens des entreprises et gouverner à distance leur transformation, les effets de

ces politiques sont modestes. L'expérimentation de la SOVAFIM a tourné court du fait de la résistance exercée par RFF. Quant à la « mobilisation », elle relève d'un recensement d'opérations négociées localement dans lesquelles l'implication des administrations déconcentrées reste mesurée.

Au contraire, le programme italien part du principe que l'action du ministère des Infrastructures ne peut être qu'incitative. Il s'agit de soutenir, à travers des financements et une 'assistance technique', les interactions entre les gouvernements urbains et son opérateur. L'enjeu est de stimuler et fédérer des relations entre secteurs et territoires, et non de les contraindre. En aucun cas, il n'est envisagé de s'immiscer dans la politique immobilière du groupe ou de décider de la programmation des terrains reconvertibles. Bref, en Italie, l'autonomie des Ferrovie dello Stato vis-à-vis des administrations centrales, en matière immobilière, est un principe intangible.

Tableau 13 : L'action distincte des ministères financiers et aménageurs sur les terrains ferroviaires

	Utilisation des biens	Action	Patrimoine visé	Rapport au marché immobilier
Ministères aménageurs	Comme ressource foncière	Territorialisée	Désaffecté	Corriger
Ministères financiers	Pour leur valeur marchande	Centralisée	Totalité	S'inspirer

La vision duale de l'État, empruntée à Pierre Bourdieu, est utile pour situer les politiques étudiées (cf. Tableau 13). En effet, elle permet à la fois de positionner les organisations et les acteurs de ces politiques et de qualifier les doctrines qui les sous-tendent. Les politiques formulées par les ministères aménageurs entrent, à bien des égards, dans la conception urbanistique de la reconversion des terrains ferroviaires, portée par les gouvernements urbains et les milieux de l'urbanisme. La nouvelle politique immobilière de l'État et son expérimentation dans la SOVAFIM partagent, elles, la conception financière et comptable de l'immobilier que nous avons vu s'imposer dans les directions et filiales immobilières des entreprises ferroviaires. Mais ces conceptions partagées ne signifient pas un alignement des acteurs de l'État, urbains et ferroviaires.

Par conséquent, trois compléments peuvent être apportés à cette vision. Le premier, qui a permis de construire la grille d'analyse, est la tension entre autonomie et contrôle. Cette tension traverse chacun des deux pôles. Du côté financier, le cas français montre que la saisie

de biens ferroviaires par la SOVAFIM n'est pas envisagée par France Domaine, qui considère les opérateurs comme extérieurs à son périmètre d'action. Du côté aménageur, la relance du Programme de mobilisation du foncier public occasionne un différend entre les ministères du Logement et de l'Équipement, quant à l'implication de RFF. À la vision duale de l'État, il faut donc, en ce qui concerne les politiques de transformation de ses terrains dans les villes, substituer une conception biaxiale où l'autonomie et le contrôle des opérateurs complexifie le jeu des oppositions au sein de l'appareil étatique.

Le deuxième complément concerne l'intégration de principes du New Public Management. La SOVAFIM, le Programme de mobilisation du foncier public et celui Porti e Stazioni possèdent les traits caractéristiques de ces politiques, tels que définis par Philippe Bezes et alli (2011 : 295). Premièrement, la DAFI et du DICOTER reprennent la division entre « *des fonctions de stratégie, de pilotage et de contrôle et les fonctions opérationnelles de mise en œuvre et d'exécution* ». Ces deux directions définissent des objectifs et délèguent leur suivi, la première aux administrations déconcentrées, la seconde à un groupement privé. Deuxièmement, la « *transformation de la structure hiérarchique de l'administration* », résultant de la volonté de renforcer les « *responsabilités et l'autonomie des échelons en charge de la mise en œuvre de l'action de l'État* », se vérifie. La SOVAFIM exerce sa mission avec un contrôle administratif et politique minimum. Dans le Programme de mobilisation du foncier public, le préfet est un médiateur entre les collectivités territoriales et les grands propriétaires publics. Le programme Porti e Stazioni témoigne de la volonté de l'administration centrale de ne pas se positionner de façon hiérarchique vis-à-vis des gouvernements urbains, mieux, de leur donner les moyens d'être autonomes. Troisièmement, ces politiques confirment « *la mise en place d'une gestion par les résultats fondée sur la réalisation d'objectifs, la mesure et l'évaluation des performances et de nouvelles formes de contrôle dans le cadre de programmes de contractualisation* ». Ainsi, les financements du programme italien sont octroyés de façon sélective et une fois les Protocoles d'entente signés et leurs objectifs réalisés. De même, le logiciel Viv@cit  assure le monitoring du programme de mobilisation, sur la base des chiffres fixés pour cinq ans. Quant à la SOVAFIM, son mandat initial est défini par sa contribution au budget général. Les politiques qui visent les terrains de l'État sont bien pensées et instrumentées selon des principes du NPM.

La troisième précision concerne la collaboration des ministères financiers et aménageurs, malgré leur opposition. Bourdieu et Christin ont analysé la genèse d'une réforme en la présentant comme un combat dont devait sortir vainqueur la main droite. Moins qu'une rivalité, il y a une coopération sans consensus des deux pôles. Ainsi, la DGFIP est présente au

Comité interministériel pour le développement de l'offre de logement et contribue à la définition et au suivi du programme de mobilisation du foncier public, y compris au niveau local à travers ses représentations départementales. De même, le Directeur de la DAFI fait partie du Conseil d'administration de la SOVAFIM dès sa création. Des terrains référencés dans le programme de mobilisation appartiennent à la SOVAFIM. Dans ces organisations, chacun se considère comme le garant des intérêts qu'il incarne – l'intérêt patrimonial de l'État d'un côté, la régulation du marché du logement et la protection des opérateurs sous tutelle de l'autre. Au total, nous sommes face à des politiques négociées et concurrentes et non à la conversion définitive à une conception financière ou urbanistique de ce que sont et doivent devenir les terrains de l'État.

Nous avons cependant démontré – et c'est une nuance importante par rapport aux thèses d'un retour de l'État – que les pouvoirs urbains et sectoriels ne sont pas assujettis par ces politiques. Pour les politiques des ministères aménageurs, il s'agit de produire de la cohérence et de la convergence et non de la coercition. Quant à la SOVAFIM, elle illustre finalement la capacité de résistance d'un opérateur faible à une politique contraignante. Plutôt qu'à un retour de l'État, nous assistons à la tentative de ses ministères financiers et aménageurs de continuer à gouverner la reconversion des terrains de l'État malgré la dynamique de perte de centralité de l'État dans la régulation politique (Coutard, Guéranger et Poupeau 2007). Mais soit qu'il s'y soit depuis longtemps résigné (en Italie), soit qu'il ait dû y renoncer (en France), l'État central ne gère pas – même à distance – la transformation des sites ferroviaires. Si ces politiques influent sur la transformation de sites ferroviaires, c'est à travers le soutien et la fédération d'actions locales. Lorsque des tentatives plus directes (et plus directives) sont entreprises, elles échouent. Ce résultat confirme l'intérêt d'avoir déplacé notre regard sur les évolutions qui affectent les opérateurs de l'État. Il faut maintenant comprendre les interactions de ces derniers avec les gouvernements urbains au sujet de la transformation de leur place dans les villes.

Conclusion de la deuxième partie

La première partie a historicisé et problématisé la reconversion urbaine des sites ferroviaires dans les villes françaises et italiennes. L'installation du réseau ferroviaire dans les villes s'est faite selon des logiques à la fois industrielle, urbanistique et financière. Les emprises ferroviaires ont progressivement été intégrées à la base matérielle de l'État, entre les années 1830 et 1930. À partir des années 1970, les gouvernements urbains contestent, avec des arguments urbanistiques, les formes extensives d'occupation de leur territoire par les opérateurs de l'État. Cette approche « *par le bas* » (Sellers 2002) s'est toutefois révélée insuffisante pour expliquer l'enrôlement des entreprises ferroviaires dans la reconversion de leurs terrains. Un changement d'échelle d'analyse a alors été effectué pour étudier les relations entre les transformations du statut, de la propriété et de la gestion du domaine ferroviaire, et les restructurations de ce secteur.

À l'aide de la sociologie de la quantification, le chapitre 3 a démontré que les réseaux ferroviaires ont été désagrégés, pour attribuer des valeurs nettes comptables à leurs éléments constitutifs, puis réagrégés, afin de former un actif. Ils compensent ainsi les dettes des entreprises, dans des systèmes de comptabilité analytique (et désormais d'activités). En analysant un aspect inexploré de la recomposition de la base matérielle de l'État, la mise en actif d'un domaine public, nous avons montré que les terrains ferroviaires ont permis de mettre en œuvre le projet d'autonomisation comptable des entreprises ferroviaires. Cette nouvelle nature des sites ferroviaires pose question dès lors qu'il s'agit de les reconverter. Quelles conditions la réalité et les logiques comptables, désormais attachées aux biens ferroviaires, pose à la reconversion urbaine des terrains ? Comment ces conditions s'articulent (ou s'opposent) avec les logiques industrielles du cœur d'activité et les problèmes urbanistiques posés par les gouvernements urbains ?

Le quatrième chapitre a complété l'analyse initiée dans le troisième chapitre en s'intéressant aux modes de gestion des patrimoines ferroviaires. Rentrer dans les entreprises ferroviaires a permis de divulguer la structuration de leurs activités immobilières, depuis le début des années 1990. L'immobilier a été révélé comme un problème pour l'efficacité de ces firmes et comme une ressource potentielle pour en améliorer le fonctionnement... et le bilan. C'est ainsi que la conduite d'activités immobilières dans des firmes publiques de flux a pu être légitimée. Toutefois, cette activité n'est pas autonome de l'environnement de la firme. D'une part, les pressions des gouvernements urbains ont poussé ces firmes à s'organiser. D'autre

part, la structuration de ces activités vise à se mettre en relation avec les acteurs des différentes filières de production et de gestion immobilière auxquelles les biens ferroviaires sont cédés, y compris les gouvernements urbains.

Les chapitres 3 et 4 ont ainsi restitué l'institutionnalisation de la *conception immobilière* de la reconversion urbaine des terrains ferroviaires. Les emprises du réseau de l'Etat ne sont plus seulement la base de sa capacité à organiser les flux dans le territoire national, ce sont des actifs dont la valeur d'usage doit être comparée à la valeur d'échange. Il s'agit dès lors de comprendre de quelle manière cette activité immobilière, lestée par des exigences financières et comptables, se traduit dans la gestion *effective* de l'aménagement urbain d'emprises ferroviaires. Quels sont les modes d'intervention des entreprises de chemin de fer dans les villes ? Ceux-ci diffèrent-ils territorialement ? Les approches commerciales et sectorielles de la SNCF et des FS diffèrent-elles, au concret, de celle transectorielle, inscrite dans le référentiel de l'aménagement du territoire, de RFF ? À quelles interactions ces modes d'intervention donnent-ils lieu avec les gouvernements urbains et les autres parties prenantes des projets de reconversion ? Enfin, quels sont les résultats substantiels de ces interactions ? La reconversion urbaine des espaces standardisés que sont les sites ferroviaires, produit-elle des espaces urbains différenciés ?

Le cinquième chapitre interrogeait la capacité des ministères financiers et aménageurs à gouverner la reconversion des terrains ferroviaires, dans le contexte (annoncé) du « retour de l'État » central dans les affaires urbaines, sous des formes néomanagériales. L'analyse des principales politiques françaises et italiennes, qui ont visé ces terrains depuis le début des années 2000, a conduit à une réponse nuancée, mais toutefois négative, à cette interrogation. Des raisonnements et des instruments typiques du New Public Management ont bien soutenu la formulation et la conduite de ces politiques. Mais la logique 'instituante' de la gestion territoriale n'a pas pour autant été abandonnée. Dans deux des politiques, l'État s'est posé en animateur et en médiateur, tout en cherchant à récupérer le bénéfice politique des résultats des processus urbains. L'action coercitive de la troisième de ces politiques a tourné court. C'est bien l'opérateur qui, en matière immobilière, s'est constitué une capacité d'action sur son domaine. Ces résultats invitent à renoncer à la thèse du « gouvernement à distance ». Reste à savoir comment l'État central et déconcentré intervient dans les processus de réorganisation des sites ferroviaires eux-mêmes. Comment ses institutions cadrent et valident ces processus ? Quelles ressources sont engagées (ou ponctionnées) par les ministères aménageurs et financiers ? Quels acteurs les y représentent et quels intérêts et finalités y défendent-ils ? En

quoi leur action diffère-t-elle en France et en Italie et pourquoi ? Bref, en quoi l'État contribue-t-il (encore) à la réorganisation du pouvoir logistique de l'un de ses opérateurs dans les villes ?

C'est à partir de cette triple conclusion – (i) la structuration des firmes ferroviaires comme un acteur de l'immobilier et de l'aménagement ; (ii) la confrontation de conceptions immobilière, urbanistique et industrielle de la reconversion des terrains au sein des firmes ferroviaires et des administrations centrales ; et (iii) l'absence de centralité de l'État national dans la définition de la transformation des terrains ferroviaires – que nous nous engageons dans la troisième partie de cette thèse. Celle-ci replace nos questionnements au principal niveau de régulation de la transformation des terrains de l'État : l'urbain. Elle porte ainsi sur des processus et des effets concrets de reconversion d'emprise du réseau ferroviaire, dans des villes françaises et italiennes, depuis le début des années 2000.

Troisième partie : Déménager un réseau de l'État dans les villes

« Une part de l'inertie des structures de l'espace social résulte du fait qu'elles sont inscrites dans l'espace physique et qu'elles ne pourraient être modifiées qu'au prix d'un travail de transplantation, d'un déménagement des choses. »
(Bourdieu 1993 : 161)

Les deux premières parties de cette thèse nous amènent à la conclusion provisoire suivante : les gouvernements urbains, les entreprises ferroviaires et leurs tutelles ministérielles s'accordent sur l'opportunité de transformer certains sites ferroviaires, mais divergent quant aux finalités de cette transformation. En d'autres termes, une structure d'opportunités se présente pour réorganiser le pouvoir logistique de l'opérateur de l'État, mais elle est composée de 'conceptions' différentes de cette réorganisation. Dans ce contexte, comment s'opère, au concret, la reconversion de sites ferroviaires ? Pour le savoir, la troisième partie propose une analyse comparée de projets matériels qui visent à reconvertir des avant-gares, à Paris, Nantes, Milan et Bolzano.

L'enquête sur ces projets est restituée en quatre chapitres. Le chapitre 6 rend compte des denses relations techniques, politiques et financières qui se nouent autour des projets de réaménagement de ces emprises, depuis le début des années 2000. Il montre que ces relations prennent la forme de négociations et qu'elles se déploient dans des scènes à l'accès sélectif. Le chapitre 7 approfondit la connaissance des rôles et des prises de position des parties prenantes dans les différents contextes étudiés. Cette synthèse mène au constat d'un double problème de coordination entre les différents segments de l'État qui prennent en charge ces projets matériels (collectivités territoriales, entreprises ferroviaires, administrations centrales et déconcentrées). D'une part, les parties prenantes se trouvent dans des situations de dépendance mutuelle, puisqu'elles sont détentrices de ressources rares, voire monopolisées (foncières, légales, techniques, financières, politiques). D'autre part, elles sont chacune traversées par des motifs d'interventions sur les terrains ferroviaires qui sont divergents (par exemple simultanément industriels et immobiliers au sein des entreprises ferroviaires). Pour résoudre ce double problème, les segments de l'État ne s'engagent pas dans des procédures délibératives ou dans la construction d'une vision partagée de l'avenir des avant-gares. Ils opèrent plutôt une reconnaissance mutuelle des intérêts et des finalités de chacun.

Ces intérêts et ces finalités sont rattachables à trois ‘conceptions dominantes’ (industrielle, immobilière et urbanistique) de la reconversion des terrains ferroviaires, dont les deux premières parties ont retracé la genèse. Leur ‘stylisation’ montre qu’elles articulent une catégorisation et un espace d’appartenance des sites ferroviaires avec une explication causale des raisons et des finalités de leur transformation. De plus, les conceptions sont ‘lestées’. Ce ne sont pas que des « idées » ou « des représentations », dans la mesure où elles sont prises dans des systèmes administratifs, comptables ou techniques hautement matériels et qui les objectivent. La réorganisation du pouvoir logistique de l’opérateur ferroviaire peut alors être expliquée comme le résultat de l’ajustement localisé des conceptions dominantes de la reconversion des terrains ferroviaires.

Le chapitre 8 démontre que l’ajustement de ces conceptions s’opère principalement à travers la construction de la valeur monétaire des terrains. L’argument défendu est que la valeur n’est pas le résultat des négociations : un compromis est recherché *à travers* la construction de leur valeur. Les acteurs des négociations mettent au point des formules qui traduisent, selon un étalon monétaire, les conceptions dominantes. Mais cette traduction n’est pas neutre. Les formules employées et leur maniement stratégique par les acteurs agissent sur les conditions de la réorganisation du pouvoir logistique de l’opérateur, notamment lorsqu’elle l’engage dans une logique de capitalisation.

Après s’être interrogés sur les motifs d’intervention, les types de coordination et les arrangements interinstitutionnels, le chapitre 9 porte sur le contenu substantiel des projets de réaménagement. Il s’organise autour de l’exploration de trois *strates* du paysage émergent des terrains : l’infrastructure ferroviaire, la propriété et les programmes installés en lieu et place du réseau. Dans le prolongement des chapitres précédents, elles révèlent (i) l’importance des logiques industrielles et comptables dans la réorganisation de l’infrastructure et la restructuration de ses propriétés ; (ii) l’intermédiation assurée par les gouvernements urbains pour convertir des emprises domaniales et infrastructurelles en produits immobiliers assimilables par les filières de production urbaine ; et (iii) le rôle de l’échelle nationale et des « institutions de second rang » qui lui sont liées (instruments, règles de droit, normes techniques, Lorrain 2008) comme clé explicative des restructurations urbaines étudiées.

Chapitre 6. Enquête dans les scènes de négociation de la reconversion des terrains ferroviaires

Introduction

L'objectif de ce chapitre est de comprendre qui gouverne la reconversion urbaine des sites ferroviaires, selon quelles relations et dans quelles temporalités en France et en Italie. Cette question se pose d'autant plus que les deux premières parties ont montré que plusieurs segments de l'État ont structuré des discours, des ressources, des instruments, des compétences pour reconvertir des emprises du réseau de l'État, mais pas avec les mêmes finalités. Il y a donc un enjeu de coordination qui se pose au sujet de l'action publique visant à intervenir sur ces terrains. Dans ce chapitre et dans le suivant, nous tentons ainsi de vérifier l'une des hypothèses générales de cette thèse, selon laquelle les projets d'aménagement urbain sont le moyen de coordonner les pressions internes et externes à l'État qui s'exercent pour transformer sa base matérielle. Pour ce faire, l'analyse des cas parisiens, nantais, milanais et bolzanien, interrompue au deuxième chapitre, est reprise à partir du début des années 2000. Ce chapitre a une visée descriptive, le suivant analytique. Nous y ouvrons le spectre d'analyse pour repérer les groupes sociaux, les organisations et les institutions qui se positionnent vis-à-vis de cet enjeu urbain, leurs modes d'action et d'interaction et les ressources qu'ils engagent ou produisent dans ces projets.

Avant de prendre connaissance de chacune des études de cas, il est donc utile de caractériser les espaces sociaux dans lesquels se déploient les relations entre les parties prenantes. Sur ce sujet, notre enquête nous amène à deux principaux constats. Premièrement, la participation aux processus de décision concernant la transformation de ces terrains est sélective. Elle se limite aux entreprises ferroviaires et aux différents niveaux de gouvernement et leurs satellites (société d'ingénierie, d'aménagement, filiales immobilières). Les organisations qui prennent part aux processus détiennent des ressources matérielles, professionnelles et institutionnelles rares ou monopolisées. Deuxièmement, les représentants de ces organisations se coordonnent et prennent des décisions sur ces transformations à travers des processus de *négociation*.

La négociation est un fait social que l'on trouve dans des contextes et des échelles sociaux très différents (Strauss 1978). Reprenant la distinction de Jon Elster (1994), Luigi Bobbio (2005) oppose la négociation à l'argumentation. La première est un processus dans lequel des porteurs d'intérêts définis cherchent un *compromis*, perçu comme un point

d'équilibre. La seconde correspond à un processus délibératif, au terme duquel un accord est trouvé grâce à la modification des points de vue et à la redéfinition des problèmes, des enjeux et des finalités. La négociation est particulièrement prompte à voir le jour dans des situations qui ont trois caractéristiques (Lindblom 1988) : (i) une absence de partage des intérêts et des finalités entre les acteurs ; (ii) une multilatéralité liée au manque d'une autorité centrale ; et (iii) une interdépendance des parties prenantes du fait de la fragmentation des ressources. Au regard des résultats des deux premières parties, la reconversion des terrains ferroviaires correspond à ce schéma. Municipalités et entreprises ferroviaires ne partagent pas le même problème vis-à-vis de ces terrains, il n'y a pas d'instance super partes (l'État central) en mesure de leur imposer ses choix de façon hiérarchique et elles détiennent des ressources foncières, légales, techniques rares ou monopolisées, en même temps qu'elles dépendent des ressources, notamment financières, d'autres acteurs.

Ces situations sont d'ailleurs récurrentes dans les affaires urbaines. C'est la raison pour laquelle les approches incrémentales en termes de marchandage (*bargaining*, Kantor, Savitch, et Vicari Haddock 1997), d'ajustement mutuel partisan (Mäntysalo, Balducci, et Kangasoja 2011) ou de « *négociation valorielle* » (Hamman 2011), ont tant été mobilisées dans les études urbaines. Cette façon d'élaborer les politiques publiques a été dénoncée pour sa vision conservatrice et utilitariste, qui fonde l'action publique sur les relations de pouvoir existantes (Lindblom 1979). Après d'autres (Duran et Thoenig 1996; Dubois 1997; Gaudin 2007 [1999]), nous faisons ici le *constat empirique* de la diffusion de cette forme de coordination dans les politiques d'aménagement, sans pour autant soutenir qu'elle en soit la voie préférable – « *le meilleur des mondes possibles* » (Lindblom 1988 : 150).

Ce constat – le fait que les processus de reconversion urbaine se décident à travers des négociations qui rassemblent les acteurs typiques de la gestion territoriale multiniveaux – n'est donc pas singulier dans les études urbaines. Il contraste pourtant avec des concepts de sociologie de l'action publique et des études urbaines utilisés pour caractériser les espaces de décision des transformations matérielles du territoire. Pour situer nos observations par rapport aux notions existantes, nous proposons de classer celles-ci selon deux critères : le caractère ouvert ou fermé de ces espaces et les types de rapports qui s'y déploient. (cf. Tableau 14) Ces derniers sont distingués selon que l'accord entre les parties prenantes soit acquis a priori, du fait des intérêts ou des valeurs qu'elles partagent, obtenu à travers un processus délibératif, ou le résultat d'une négociation. Par exemple, les coalitions de croissance (Molotch 1976) se placent au pôle irénique-fermé tandis que les forums hybrides (Callon, Lascoumes, et

Barthe 2001) se positionnent au pôle délibératif-ouvert. Selon cette catégorisation, les espaces sociaux dans lesquels s'élaborent les projets matériels de réorganisation des sites ferroviaires se situent au pôle partisan-fermé. Ils seront par conséquent qualifiés de '*scènes de négociation*'. Ces scènes désignent des espaces à l'accès sélectif, mais dans lesquels se confrontent des acteurs ayant des conceptions divergentes de la reconversion des terrains du réseau de l'État. Pénétrons maintenant ces scènes à Paris, Nantes, Milan et Bolzano.

Tableau 14 : Catégorisation des concepts de l'action publique territoriale¹

Rapports Espace	Iréniques (accord a priori)	Délibératifs (accord par l'argumentation)	Partisans (accord par la négociation)
Ouvert	∅	Forum hybride	<i>Trading zone</i>
Fermé	Coalition	Arène délibérative	Scène de négociation

¹ Les scènes de négociations sont situées par rapports aux coalitions de croissance (Molotch 1976) et de projet (Swyngedouw, Moulaert, et Rodriguez 2002), aux forums hybrides (Callon, Lascoumes, et Barthe 2001), aux arènes délibératives (Bobbio 2002), et aux *trading zones* (Balducci et Mantysalo 2013).

6.1. Les limites de la prise en charge municipale du réaménagement des Batignolles

Les Batignolles font l'objet d'attentes très fortes de la part de l'exécutif municipal de centre gauche élu en 2001 après vingt-cinq ans de gestion par la droite chiraquienne. Il souhaite y concrétiser la nouvelle politique urbaine annoncée à ses électeurs. Mais le cadrage initial du projet et de la scène de négociation est bouleversé par le choix de ce site pour accueillir le village des athlètes dans le cadre de la candidature aux Jeux olympiques de 2012. Une fois la candidature de Paris écartée en 2005, le réaménagement est de nouveau pris en charge par la municipalité. Enfin, la Ville de Paris, face aux pressions de l'État, aux contraintes budgétaires et à la volonté de la SNCF de développer ses activités immobilières, se retire de deux secteurs d'aménagement confiés respectivement à une agence de l'État et à une filiale de la SNCF.

6.1.1. Le régime urbain parisien débordé par l'enjeu olympique (2000-2005)

Dans les années 1990, le redéveloppement des terrains ferroviaires parisiens s'inscrivait dans un régime planificateur, maîtrisé par la municipalité avec ses sociétés d'aménagement. C'est sous cette forme qu'une partie du site – la ZAC des Hauts de Malesherbes (cf. Encadré 4) – est en cours de transformation lorsqu'une coalition socialiste, écologiste et communiste gagne les élections en 2001. Le réaménagement de la totalité du site est d'ailleurs déjà envisagé. L'APUR procède en effet à des études foncières, réglementaires et urbanistiques préliminaires (2000; 2001; 2002). Mais la reconversion des Batignolles va immédiatement faire l'objet d'un investissement politique particulier de la part du nouvel exécutif. Il y voit, en effet, un lieu propice à la mise en œuvre de la politique urbaine pro-environnementale et favorable aux classes moyennes et populaires annoncées aux électeurs. L'opération est inscrite parmi les quatre principales opérations de la nouvelle équipe municipale². Les raisons de ce lancement rapide du projet des Batignolles sont évidentes pour l'adjoint à l'urbanisme :

C'est la plus grande friche parisienne qu'il reste. Voilà, cinquante hectares d'un seul tenant, dans des terrains ferroviaires, qui ne sont plus utilisés depuis des décennies pratiquement. [...] À l'époque, les

² Avec le réaménagement des Halles, le prolongement de la Zac Rive Gauche, le projet de Paris Nord-Est (Mairie de Paris, « projets urbains et architecturaux » [en ligne] <http://www.paris.fr/projetsurbains>, consulté le 29 mai 2012). Trois de ces opérations sont développées en tout ou partie sur du foncier ferroviaire. Ce foncier se retrouve dans des projets de moindre ampleur (Zac Pajol, lotissement Charolais Rotonde).

*finances de la ville se portaient plutôt bien, et donc il y avait une volonté politique de la municipalité d'aménager ces 50 ha qui étaient le plus grand terrain disponible qui restait sur Paris.*³

Les premiers échanges entre la Ville et les établissements ferroviaires, dans lesquels la Région et l'État sont également impliqués, ont lieu en décembre de la même année. Une délibération du Conseil de Paris est parallèlement préparée, pour déclarer son « intention d'aménager » (premier acte administratif d'une ZAC). Les cabinets des nouveaux adjoints écologistes et socialistes aux transports, à l'urbanisme et à l'environnement s'accordent sur la mise en place d'une base de fret urbain, d'un grand parc et d'une « dominante résidentielle » (APUR 2000). Un concours d'urbanisme est lancé en suivant. Conformément aux pratiques antérieures, l'APUR se retire du jeu une fois le concours lancé. La Direction de l'urbanisme prend alors en charge le dossier et contracte un mandat d'étude avec la SEMAVIP qui s'occupe déjà de la ZAC des Hauts de Malesherbes.

La scène de négociation ouverte par la municipalité est resserrée. La Ville est représentée par la Direction de l'urbanisme et le cabinet de l'adjoint à l'urbanisme. L'État fait intervenir principalement le directeur de l'urbanisme, du logement et de l'équipement de la Préfecture de Paris⁴. Il fait connaître les intentions du ministère de l'Équipement qui a inscrit le site parmi ceux à mobiliser dans la région Ile-de-France pour y construire prioritairement des logements (Pommellet 2003 : 38). Les deux établissements ferroviaires ont placé aux avant-postes leurs récentes entités immobilières. La directrice du patrimoine de RFF, Anne Florette, intervient directement dans le processus, avec l'assistance d'une ancienne de la ville nouvelle d'Evry. La Direction de l'immobilier et de l'organisation de la SNCF ne verra le jour que l'année suivante. C'est donc l'éphémère « Mission Paris », plutôt peuplée de transfuges aménageurs, qui prend en charge le dossier. Selon un de ses membres, cette mission a vu le jour parce qu'« on s'est rendu compte qu'il fallait qu'il y ait une équipe à plein temps sur Batignolles et sur les autres sujets parisiens et qu'il fallait que l'État et la Ville aient à la SNCF un interlocuteur unique »⁵. La Mission est placée sous la tutelle du secrétaire général de l'Infrastructure puis de son directeur. Chacun est « numéro deux ou trois », de façon à « arbitrer les états d'âme, les intérêts divergents internes à la maison, etc. ». Cela représentait « une force considérable pour l'équipe projet, parce que ce patron prenait les arbitrages extrêmement vite, immédiatement quand il le pouvait, il était l'interlocuteur

³ entretien 6, adjoint à l'urbanisme de la Ville de Paris (2001-2008) et président du groupe socialiste au Conseil de Paris (2008-2014), 25 avril 2012, Paris.

⁴ Philippe Cèbe, énarque, est alors directeur de l'urbanisme, du logement et de l'équipement à la Préfecture de Paris (2003-2010). Il occupait ce poste en tant que « sous-directeur » entre 1992 et 1995, avant de rejoindre la Direction des affaires financières et de l'administration générale du ministère de l'Équipement.

⁵ entretien 65, chargé de mission, département valorisation et développement fonciers, Direction de l'immobilier, SNCF, 10 avril 2012, Paris.

unique de la ville et de l'État »⁶. Cela signale aussi la prégnance de la branche Infrastructure de la SNCF au début de ce projet.

Cette sereine inscription dans le régime planificateur de gouvernement des transformations urbaines parisiennes est bousculée au printemps 2003. Dans le cadre de la candidature de Paris aux Jeux olympiques de 2012, la municipalité décide de placer le village olympique aux Batignolles. La scène de négociation s'en trouve remaniée. La Région, l'État et le Comité national olympique et sportif français en deviennent des acteurs directs. Les acteurs s'accordent sur le fait que cette phase a été :

*un facteur d'accélération, y compris d'ailleurs dans les discussions avec les opérateurs ferroviaires. Parce que, évidemment, ce n'était plus simplement la décision, la volonté, d'une collectivité territoriale d'aménager 50 ha de, entre guillemets, friche ferroviaire, mais il y avait un intérêt général et je dirais même une opération d'intérêt national.*⁷

Cet intérêt est un vecteur d'alignement entre les niveaux de gouvernement. En effet, « *la Ville de Paris, la Région Ile-de-France, l'État ont travaillé la main dans la main* »⁸ encouragés par la « *synergie totale entre le maire de Paris et le président de la République* »⁹ sur le sujet. La phase de candidature a donc « *été déterminante dans l'accélération du processus urbain* »¹⁰ et des décisions. Au-delà des intérêts de chacun, l'« *esprit olympique* »¹¹ s'impose.

Ou plutôt, cet esprit est imposé par l'État. En effet, ses services s'engagent en raison de l'enjeu symbolique, organisationnel et financier, que constitue l'accueil de Jeux olympiques. Ils interviennent à la fois sur les sujets fonciers, ferroviaires, financiers et réglementaires. Dans le comité mis en place entre les parties prenantes participent « *des directeurs de cabinet [...] les gens des transports, [...] les gens du ministère des Sports qui étaient concernés par les Jeux olympiques, les finances qui sont toujours là pour voir combien ça va coûter, à qui ça rapporte* »¹². Le Préfet de Région arbitre à plusieurs reprises les points de désaccord entre la Ville et les établissements ferroviaires.

Des moyens importants sont mis en œuvre. Le choix d'un site ferroviaire encore en service, pour réaliser le village olympique dans les délais impartis, pourrait être critiqué par le Comité international olympique. En plus des ressources organisationnelles et de projets

⁶ Idem.

⁷ entretien 6, *ibid.*

⁸ entretien 3, directeur du bureau d'analyse et de prospection immobilière à la Sous-direction à l'action foncière de la Direction de l'urbanisme de la Ville de Paris, 4 avril 2012, Paris.

⁹ entretien 2, chef de projet des ZAC Porte d'Asnières et Clichy Batignolles à la Direction de l'urbanisme - Sous-direction de l'aménagement de la Ville de Paris, 26 mars 2012, Paris.

¹⁰ entretien 6, *ibid.*

¹¹ entretien 3, *ibid.*

¹² entretien 65, *ibid.*

produites pour le dossier de candidature, les acteurs considèrent qu'il faut lui donner des gages matériels. Pour le convaincre de la faisabilité du village, la Ville achète les terrains Cardinet-Chalabre à RFF et à la SNCF. Pour la même raison, les entrepôts GEODIS, la filiale de transport routier de la SNCF, sont également acquis « *parce qu'on voulait afficher dans le dossier de candidature aux [Jeux olympiques] qu'on avait déjà acquis une dizaine d'hectares dans le futur village olympique* »¹³. Cela permet que des travaux soient symboliquement engagés en 2005. De la sorte, les membres du Comité international olympique voient lors de leur visite « *que la ville mettait en œuvre le projet puisqu'on était en train de démolir* »¹⁴. L'alignement des parties prenantes, les preuves matérielles et la mise en scène symbolique n'ont pas suffi à emporter la décision du comité. En juillet 2005, il préfère Londres à Paris.

6.1.2. La prise en charge de l'aménagement urbain par la municipalité à l'est, l'État au nord et la SNCF à l'ouest

Une fois le devenir olympique des Batignolles écarté, « *le maire de Paris [...] et le président de la République ont dit : "on fait quand même le projet"* »¹⁵. La scène de négociation revient alors à la configuration qui précédait la coalition olympique, la Région en moins. Les discussions entre la Ville, la Préfecture et les entreprises ferroviaires portent à la fois sur la liste des reconstitutions ferroviaires, les valeurs du foncier, le programme de l'aménagement. Les parties prenantes parviennent à un accord dès 2006. Celui-ci se compose d'une « Convention globale d'objectif » signée par le préfet, la Ville et les établissements ferroviaires et d'un « Protocole » dont l'État ne fait pas partie (Préfecture de Paris et al. 2006; Mairie de Paris, RFF, et SNCF 2006). Ces documents reconnaissent les rôles et les objectifs de chacun, établissent une programmation urbaine et ferroviaire et définissent la valeur des terrains. À ce stade, retenons l'essentiel de cet accord : la prise en charge du réaménagement des terrains, à la fois sur le plan politique, financier et opérationnel, revient à la municipalité. Cela représente un effort financier considérable pour la Ville, mais les enjeux politiques et sociaux, associés au projet, justifient cette prise en charge, aux yeux des élus et de l'administration.

La politique de mixité sociale et de développement durable est d'ailleurs mise en avant pour justifier les sommes transférées par la collectivité locale aux entreprises ferroviaires afin de disposer du terrain (650 M€)¹⁶. À la Direction de l'urbanisme, on explique que

¹³ entretien 2, *ibid.*

¹⁴ entretien 3, *ibid.*

¹⁵ entretien 1a, urbaniste du projet urbain de Clichy Batignolles, 21 mars 2012, Paris.

¹⁶ Selon l'article 3 de la délibération du Conseil de Paris n°194 du 5 octobre 2007, la dépense totale (653 379 253,52 €), répartie en plusieurs tranches d'acquisition, se divise comme suit : 385 264 373,52 € pour l'acquisition

tout à coup, on se retournait vers les autorités municipales et on disait, ben les reconstitutions ferroviaires, ben ça va coûter plus de 250 millions, il est où l'argent ? Et on l'a plaidé au nom du développement durable. C'est-à-dire que faciliter des reconstitutions ferroviaires, c'est dans une dynamique de développement durable, une façon de dire, c'est pas un investissement à fond perdus, c'est un investissement pour les générations futures.¹⁷

Cette justification politique, suggérée par l'administration, permet de fédérer la coalition de gauche de la première mandature de Delanoë. Les élus communistes sont favorables au maintien d'activités ferroviaires sur le territoire parisien. Le groupe écologiste, source d'une « *instabilité chronique* » (Guéranger 2010) dans la coalition, fait aussi pression pour l'essor d'activités liées au chemin de fer afin de réduire le trafic de camions dans Paris :

La Ville, alors là on peut le dire, sous l'impulsion des verts, en particulier de Baupin, mais aussi de Contassot, ont poussé l'idée [...] de développer des fonctions liées au fer, à la logistique urbaine, et notamment le fret ferroviaire et le centre de tri des ordures.¹⁸

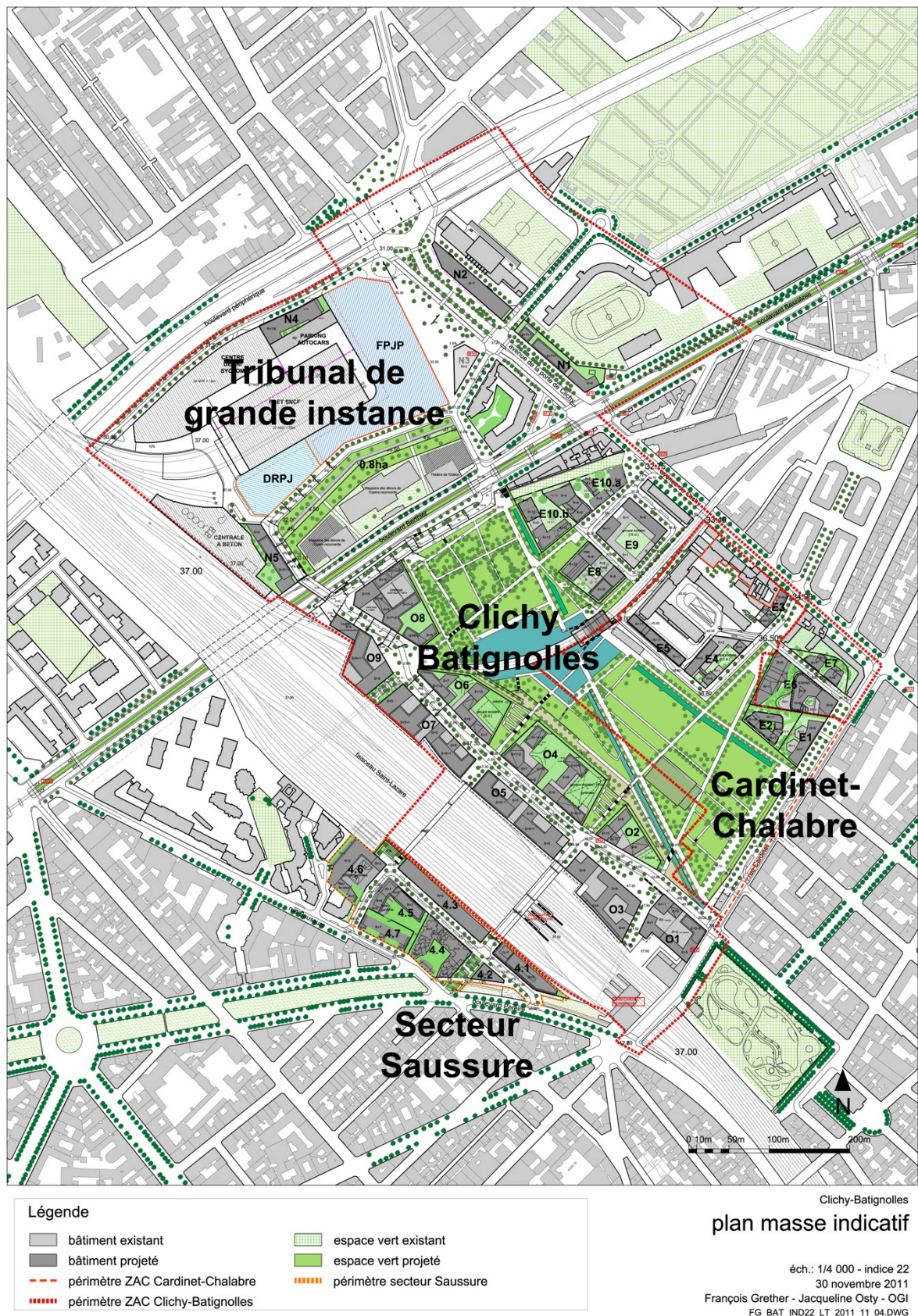
La dépense consentie s'explique donc par les investissements politiques, dont ce terrain fait l'objet et les gains politiques qui en sont attendus. La première tranche du nouveau parc est d'ailleurs inaugurée lors de la campagne électorale de 2008. Suite aux élections, la majorité de gauche garde la majorité municipale, mais ne comprend plus les Verts. Dans le nouvel exécutif, l'adjoint à l'urbanisme est remplacé par Anne Hidalgo, qui est aussi le « dauphin » du maire de Paris. Elle fait des Batignolles une ressource politique personnifiée. Elle est systématiquement associée à la communication sur le projet.

des terrains et volumes (soit environ 3320 €/m²) et 268 114 880,00 € pour les reconstitutions ferroviaires (valeurs 2006 non indexées). Ces sommes se répartissaient entre la SNCF (346 049 571,87 €) et RFF (307 329 681,65 €). Il faut ajouter à ces montants l'achat des terrains de la ZAC Cardinet Chalabre et l'acquisition de l'emprise Geodis (81,5 M€).

¹⁷ entretien 3, *ibid.*

¹⁸ entretien 1a, *ibid.*

Figure 30 : Plan-masse du projet d'aménagement des Batignolles



Source : Paris Batignolles Aménagement, 2011.

La municipalisation de la reconversion des Batignolles n'est pourtant pas intégrale. D'abord, il y a la décision d'implanter le nouveau Tribunal de grande instance de Paris et la Direction régionale de la police judiciaire dans la partie nord du site. Ensuite, il y a le choix de confier l'aménagement de l'ouest du faisceau, à la filiale de développement urbain de la SNCF, la SNEF. Par conséquent, deux scènes de négociation resserrées s'autonomisent en partie du reste du projet.

Le maire et le président de la République décident de localiser le tribunal au nord du site en 2009. C'est une issue qui « *soulage un peu tout le monde* », ¹⁹ car l'État et la Ville étaient en conflit depuis la première mandature de Delanoë sur sa localisation dans l'opération Paris rive gauche. L'urbaniste du projet se souvient qu'

ils sont arrivés à un conflit assez fort sur la localisation, où l'État voulait être à Tolbiac à côté de la halle Freyssinet, où la Ville de Paris leur proposait Masséna près du périphérique. Là-dessus, ils étaient, de part et d'autre, arc-boutés. C'est-à-dire que les gens de la justice ne voulaient pas être à Masséna près du périphérique. Il n'était pas question ni les magistrats, ni les avocats, ni l'État, ils étaient tous d'accord, et la ville ne voulait pas leur donner Tolbiac qui leur faisait perdre des programmes auxquels elle tenait. [...] Et tout ça, ça a duré, ça devenait virulent, ça durait, ça durait. Et, alors comment je ne sais pas, quelqu'un a proposé « et pourquoi pas aux Batignolles ? » » ²⁰

Aussi, une nouvelle facette de l'État intervient dans le système d'acteur. Il se fait acquéreur des terrains ²¹ et maître d'ouvrage, à travers un établissement public dédié ²². Le Tribunal de grande instance est réalisé dans le cadre d'un partenariat public-privé (PPP) attribué à Bouygues. La firme de construction s'associe à la banque Lloyds et au fonds DIF, spécialisé dans le financement des projets d'infrastructure. Ce partenariat autonomise et financierise une partie du développement urbain ²³.

Comme l'État, la SNCF change de rôle dans cette phase du projet. L'opérateur se fait aménageur à l'ouest du faisceau. Ce déploiement concret des activités immobilières de la firme de flux mérite une attention particulière. La Ville renonce à engager la SEMAVIP dans le

¹⁹ entretien 2, *ibid.*

²⁰ entretien 1a, *ibid.*

²¹ Les conditions d'acquisitions sont finalisées dès 2009 : l'État se substitue à la Ville sur cette partie du site avec les mêmes conditions d'achat du foncier et de financement des reconstitutions.

²² L'Établissement public du palais de justice de Paris est une émanation de l'Agence publique pour l'immobilier de la justice, fer de lance des partenariats public-privé en France. Cette agence est contrôlée par les ministères de la Justice et du Budget. Elle avait initialement en charge les ventes du patrimoine qui ont ensuite été attribuées à France Domaine. En ligne avec la nouvelle doctrine immobilière de l'État et de ses opérateurs, le directeur de cet établissement nous a expliqué leur raison d'être par le « *retard* » pris dans la gestion du patrimoine pénitentiaire et judiciaire. Son action participe à une « *évolution* » plus large de « *l'organisation de la justice* », liée à des changements « *techniques* » entraînant une « *dématérialisation* » de certaines activités (entretien 8, Directeur général de l'Agence Publique pour l'Immobilier de la Justice et directeur de l'Établissement public du palais de justice de Paris, 10 mai 2012, Paris).

²³ Les PPP peuvent être considéré comme une « *extension du domaine de la finance* » dans la commande publique (Deffontaines 2013).

redéveloppement du secteur dit Saussure. Après les 268 M€ accordés pour les reconstitutions ferroviaires dans l'accord de 2006, elle souhaite éviter une dépense supplémentaire liée au déménagement d'un centre informatique évalué par la SNCF à 60 M€. Cependant, la municipalité estime qu'*« il y avait quand même des choses importantes qui se passaient sur Saussure »*²⁴. L'adjoint à l'urbanisme *« voulait récupérer [le] terrain, si vous voulez, puisqu'on voulait faire un peu de logement et surtout une école, parce que ce quartier était déficitaire en équipements scolaires »*²⁵. La Ville souhaite donc que la dernière portion du site ferroviaire des Batignolles fasse l'objet d'un réaménagement, mais elle n'est pas prête à le financer dans les conditions posées par la SNCF à son déménagement.

La SNCF propose alors de prendre en charge le redéveloppement de ce secteur de 2,3 ha dont elle est propriétaire, à travers la SNEF. L'exécutif municipal accepte la proposition. En 2007, les deux parties conviennent d'un programme et de sa mise en œuvre, sous la forme d'un lotissement. La ville achète les terrains destinés aux équipements publics, mais *« ne paiera pas un centime de reconstitution ferroviaire »*²⁶. Si elle ne s'implique pas financièrement, la municipalité reste dirigiste dans le processus qui suit. Le chef de projet de la SNEF compte

*d'abord des réunions avec la Direction de l'urbanisme, des présentations, ensuite des réunions avec les cabinets des élus, puis les réunions avec les élus pour leur présenter les modifications qui ont été validées par la ville, puis une réunion publique de concertation pour exposer aux riverains le projet d'aménagement.*²⁷

La Ville exige ainsi que ce soit la même équipe d'urbanisme que Clichy Batignolles qui conçoive ce secteur. Elle impose ses représentants et des membres du comité de quartier dans les commissions des concours d'architecture. Elle requiert la mise en place d'une procédure de concertation, à laquelle les lotissements ne sont légalement pas soumis. Enfin, elle demande que 50 % des logements construits soient des logements sociaux.

Cette mise au point ne se fait pas avec la SNEF, mais avec la Direction de l'immobilier de la SNCF. Son directeur, également président de la SNEF, le reconnaît : la filiale n'est qu'un *« outil pour moi, enfin pour la direction financière plutôt »*²⁸. Ainsi, entre la filiale, la DI et la direction du groupe, *« ça se fait de manière concertée et puis il y a aussi les comités d'engagement de la SNCF qui sont informés et qui valident les principales décisions concernant l'opération »*²⁹. C'est la DI qui a proposé de

²⁴ entretien 2, ibid.

²⁵ entretien 6, ibid.

²⁶ entretien 3, ibid.

²⁷ entretien 64, chargé d'opération Saussure, SNEF, 22 mars 2012, Paris.

²⁸ entretien 68, directeur de l'immobilier de la SNCF, 26 juin 2012, Paris.

²⁹ entretien 64, ibid.

prendre en charge l'aménagement, puis « *a monté toute la phase de développement amont* ». C'est encore la DI qui a conclu le protocole de 2007. Bref, « *cela arrive [à la SNEF] une fois que les choses sont décidées* »³⁰.

La DI organise plus largement les activités immobilières de la firme ferroviaire. En plus d'engager la SNEF, elle positionne le bailleur de la SNCF (ICF Habitat) sur les lots destinés au logement social et au logement intermédiaire, « *pour être dans la logique de groupe* »³¹. C'est une autre logique qui est poursuivie dans la réalisation des deux bâtiments de bureaux du programme. La structure de promotion interne de la SNEF lance une consultation pour une association, à parts égales, avec un promoteur. Elle retient la filiale du groupe Bouygues spécialisée sur ce type de produit immobilier (SODEARIF). Une Société civile immobilière commune est créée. La localisation, le programme, les surfaces de planchers (28 000 m²) et le plan standardisé des édifices projetés, répondent aux critères des investisseurs financiers (Guironnet et Halbert 2014). Aussi, l'une des plus grandes foncières internationales, Tishman Speyer,³² est rapidement identifiée comme acquéreur. Pour cet achat, elle s'appuie sur des groupes bancaires (BNP Paribas, Crédit foncier et Natixis)³³. La vente en état futur d'achèvement, conclue entre la foncière et la Société civile immobilière, permet à la SODEARIF de limiter le « risque promoteur ». Dans le périmètre que lui a accordé la mairie de Paris, la SNCF déploie ses activités en direction de différentes filières immobilières. Elle pénètre plus ou moins chacun d'entre eux, selon les ressources et les compétences dont elle dispose et les bénéfices qu'elle peut en tirer. Pour ce faire, elle développe des relations de propriété avec de grands acteurs du secteur.

L'idée que le lotissement Saussure est annonciateur d'un changement de régime de production urbaine à Paris sera développée plus avant (cf. Encadré 12). Retenons pour l'instant que la réorganisation du système ferroviaire aux Batignolles par la Ville de Paris s'est faite dans le contexte particulier des années 2000 qui combine à la fois l'héritage du régime de gouvernement de la production urbaine dirigiste des années 1990 et l'usage politique des projets urbains par l'exécutif de centre gauche.

³⁰ Idem.

³¹ Idem.

³² La foncière possède 9 millions de m² dans le monde dont 391 000 m² en France, soit 4% de son parc.

³³ Immo Week, « Tishman Speyer achète deux bâtiments en Vefa dans le 17^{ème} » [en ligne] <http://www.immoweb.fr/immobilier/actualites/bureaux-7/tishman-speyer-achete-2-batiments-en-vefa-dans-le-17eme-4979>, consulté le 30 mars 2015.

6.2. Des terrains de l'État support du projet métropolitain nantais

Comme à Paris, le début des années 2000 s'inscrit dans la continuité de la décennie précédente pour Nantes État. La problématisation urbanistique et ferroviaire du site est plus que jamais affirmée, mais le gouvernement urbain continue d'avoir le plus grand mal à convaincre les entreprises ferroviaires à sortir de l'Île de Nantes. Ce n'est qu'en séparant les enjeux fonciers et ferroviaires et en les négociant dans des scènes distinctes que la situation est débloquée. Mais les coûts de reconstitution des installations ferroviaires et la programmation d'un grand équipement de l'État viennent perturber la reconversion des terrains domaniaux par le régime de production urbaine nantais.

6.2.1. Imposition des enjeux ferroviaires

Le problème urbain de la présence ferroviaire sur l'Île de Nantes a été forgé, au cours des années 1990, dans le cadre du projet urbain plus vaste visant ce territoire. Lorsque l'urbaniste Paul Chemetoff est sélectionné en 1999, celui-ci envisage d'ailleurs que Nantes État soit une des premières pièces du renouvellement urbain de l'île. Suivant le modèle urbain du *waterfront*, il prévoit qu'un port de plaisance prenne la place des voies ferrées. Le directeur de la société d'aménagement créée pour prendre en charge le renouvellement urbain de l'île, Laurent Théry, considère que « *cette infrastructure lourde sur laquelle ne subsiste qu'un faible trafic, qui n'alimente pas du tout le [marché d'intérêt national], est un problème majeur* » (cité par Evain 2003). Dans son magazine, la Chambre de Commerce et d'Industrie estime que le site de Nantes État « *provoque une coupure très contraignante dans la géographie du lieu et utilise des surfaces considérables empêchant actuellement d'engager toute opération urbanistique d'envergure* » (Hervoüet 2001).

Mais, les responsables politiques ont toujours des difficultés à interpellier les établissements ferroviaires sur le sujet, durant toute la première moitié des années 2000. Le maire « *confie volontiers avoir le plus grand mal à décider la SNCF à vendre les terrains qu'elle détient au cœur de Nantes* » (Hamida 2003). Si la SNCF « *n'a pas d'opposition de principe* », « *elle explique qu'il n'y a aucun projet de déménagement pour l'instant* » (Ouest France 1999). En fait, les terrains appartiennent majoritairement à RFF, dont l'adjoint à l'urbanisme a compris qu'« *en tant que propriétaire foncier, il a aussi sa propre logique financière* » (cité par Maes 2004). Aussi, malgré la pression des élus locaux et les relais qu'elle trouve dans la presse locale et la Chambre de commerce et d'industrie, la Communauté urbaine admet en 2004 que « *les négociations n'ont [...] pas débuté* » (citée par Maes 2004). S'il y a une continuité de la problématisation urbanistique

depuis le début des années 1990, le régime négocié de production urbaine en vigueur peine à être déployé sur Nantes État.

Il faut dire qu'à cette période, les positions ne sont pas alignées au sein de l'assemblée communautaire. Un leader de l'opposition veut « *préserver une à deux voies à Nantes État, car c'est à cet endroit que les trains viennent manœuvrer* » (cité par Ripoche 2004). Dans la majorité, le Vice-Président, l'élu écologiste, François de Rugy, estime « *nécessaire* » de garder une ligne ferroviaire sur l'Île de Nantes (cité par Ripoche 2004). Le conseiller communautaire communiste, Gilles Bontemps, également élu régional³⁴, veut « *avoir la certitude* » que le projet de déplacement des installations de fret « *ne mette pas en cause le fonctionnement de la gare de Nantes* » (Communauté urbaine de Nantes, Direction générale des projets 2004). Des préoccupations fonctionnelles habitent donc les responsables politiques communautaires. Ce ne sont pas les seuls. Les représentants régionaux de la Fédération nationale des usagers des transports (FNAUT) souhaitent « *le maintien du site ferroviaire de la gare de l'État sur l'Île de Nantes* » (Norrito 2007). Mieux, ils font régulièrement savoir dans la presse locale que la périlleuse traversée ferroviaire en tranchée couverte du centre-ville de Nantes pourrait être remplacé par un contournement via Nantes État et un nouveau franchissement de la Loire (*Presse Océan* 2008)³⁵. Ainsi, non seulement les acteurs du projet de l'Île de Nantes peinent à interpeller les établissements ferroviaires, mais l'idée même du déménagement de l'emprise ferroviaire est contestée au sein de la gouvernance urbaine.

Le déménagement de tout ou partie de Nantes État doit donc être préparé. Pour ce faire, une instance de gouvernance métropolitaine et les services concentrés de l'État se coalisent. L'Association communautaire de l'estuaire de la Loire³⁶ commande entre 2003 et 2006 successivement une étude de logistique à l'échelle de l'estuaire, un inventaire des installations de Nantes État et une étude de programmation de leur transfert au Grand Blottereau. Ces études sont financées par le Contrat de plan État-Région 2000-2006, à l'initiative du directeur régional de l'équipement (État) qui, selon un de ses auxiliaires, « *se disait*

³⁴ Il est actuellement vice-président du Conseil régional où il préside la Commission infrastructure, transport et déplacement. Il est également conseiller communautaire de Nantes Métropole, membre des commissions mobilités et aménagement et solidarités et conseiller municipal à Saint Herblain, où il est délégué aux transports.

³⁵ Ils portent également ce message dans les espaces de consultation comme le Conseil de développement de Nantes Métropole ou les travaux préparatifs au Schéma régional des infrastructures et des transports (Association nantaise déplacement, environnement et FNAUT 2010; Région Pays de la Loire 2008: A-79).

³⁶ L'Association est une structure partenariale de conseil pour l'aménagement de l'estuaire ligérien dont la gouvernance métropolitaine élargie regroupe les Chambres de commerce et d'industrie, le Port autonome et les collectivités territoriales de Nantes et de Saint-Nazaire.

qu'on aurait un sujet ici qui deviendrait épineux »³⁷. Elles produisent des connaissances techniques sur l'étoile ferroviaire destinées aux acteurs de la gouvernance territoriale. Leurs conclusions convainquent ces derniers de la pertinence du déplacement des installations de fret au Blottereau sous la forme d'une plateforme intermodale. L'idée est soutenue par la CCI, qui le classe parmi les « *projets prioritaires* » en matière ferroviaire (Région Pays de la Loire 2008 : A-105). Tous à leur logique urbanistique, les acteurs de l'Île de Nantes voyaient en Nantes État une friche propice au démarrage du renouvellement urbain de ce territoire. Mais de nombreux acteurs publics territoriaux lui reconnaissent une réalité fonctionnelle. Une formidable inertie caractérise cette avant-gare. Aussi, durant la première décennie, l'aménagement urbain est détourné de cette emprise, au profit d'autres secteurs de l'île.

6.2.2. Activation des scènes ferroviaires et foncières

Suite à l'échec des interpellations directes, le gouvernement urbain change de méthode. Il propose la rédaction d'un protocole avec les deux entreprises ferroviaires et la Préfecture en 2004. Signé en janvier 2005, il est destiné à connaître les contraintes, les enjeux et les projets de la Communauté urbaine et des établissements. Surtout, il simplifie la question de la réorganisation de la présence ferroviaire sur le territoire en la divisant en sous-problèmes. Les sujets fonciers et ferroviaires sont séparés et chaque site est discuté séparément. Cette reformulation du problème est le résultat de la négociation étroite entre les services de la communauté urbaine, les établissements ferroviaires et les services déconcentrés de l'État. À la différence de l'accord parisien, cet accord n'est pas contraignant. Il relève de la famille des *gentlemen agreements*.

Sur le sujet ferroviaire, l'accord donne lieu au lancement fin 2008, d'une étude technique sur le transfert du site au Grand Blottereau. Le pilotage de cette dernière est marqué par un rétrécissement horizontal – l'Association communautaire de l'estuaire de la Loire, la Chambre de commerce et d'industrie, et les autres institutions territoriales sont exclues de la scène ferroviaire – et par une extension verticale – tous les niveaux de gouvernement y sont présents. De l'aveu même d'un membre de la direction régionale de RFF, le département est présent « *au titre d'observateur* »³⁸, guère plus. À l'inverse, sur les sujets de libération des emprises nantaises, la Région se positionne « *très clairement dans la position du défenseur de l'activité ferroviaire*.

³⁷ entretien 89, ancien directeur adjoint de la DREAL Pays de La Loire, 12 septembre 2012, Nantes.

³⁸ entretien 61, chef du service aménagement et patrimoine région Bretagne - Pays de Loire, RFF, 12 septembre 2012, Nantes.

*Ça ne veut pas dire qu'ils occultent la problématique urbaine, mais pas au détriment de l'activité ferroviaire »*³⁹. Enfin, l'État déconcentré, s'il ne joue pas le même rôle qu'aux Batignolles, prend part au pilotage de l'étude et, surtout assure son financement à travers le Contrat de plan État-Région 2007-2013⁴⁰. L'étude est placée sous la maîtrise d'ouvrage de RFF qui possède la quasi-totalité des installations de Nantes État. Du côté de la SNCF, ce sont les services régionaux qui sont mobilisés. Le positionnement de ces acteurs est expliqué en détail dans le prochain chapitre. À ce stade, il s'agit de souligner que le déménagement de l'opérateur du nouveau centre métropolitain, l'Ile de Nantes, est pris en charge non pas par les acteurs de la gouvernance urbaine nantaise, mais dans le périmètre restreint de la gestion territoriale multiniveaux et sectorielle la plus classique.

L'autonomisation de la scène ferroviaire est précédée dès 2005 de l'ouverture de scènes foncières. Elles portent sur les propriétés ferroviaires qui ne requièrent pas de reconstitution de fonctions du réseau technique. Cette séparation, entérinée par le protocole de 2005, résulte d'une stratégie de l'adjoint à l'urbanisme, pensée dès 2004 (Maes 2004). Il s'agit de négocier à part les terrains qui peuvent être introduits dans les structures de production urbaine nantaises. Ainsi, à la sortie d'une réunion avec le Président de RFF en 2006, Jean-Marc Ayrault annonce qu'ils se sont « *mis d'accord* » : « *l'objectif reste l'acquisition progressive, en fonction de nos besoins, des terrains appartenant à RFF* » (Ouest France 2006).

Effectivement, plusieurs cessions autour de la gare centrale, pour le projet du Pré-Gauchet et sur l'Ile de Nantes, sont ensuite effectuées. Ces échanges sont négociés dans un cadre encore plus resserré que la scène ferroviaire. On trouve, d'un côté, les directions immobilières de RFF et de la SNCF, de l'autre, les sociétés d'aménagement de Nantes Métropole et les puissants directeurs technique et financier de Nantes Métropole⁴¹. Les terrains du Pré-Gauchet – environ 17 ha en quasi-totalité propriété de RFF – sont ainsi cédés à Nantes Métropole Aménagement en 2006. C'est précisément le moment où RFF est contraint par le gouvernement de transférer des actifs immobiliers à la SOVAFIM (cf. chapitre 5). Dans la mesure où la société cherche des transactions rapides, ces terrains sont versés dans le lot. La transaction est tellement bien engagée que la SOVAFIM laisse la

³⁹ Idem.

⁴⁰ En novembre 2008, l'État, la Région, le Département et Nantes Métropole ont convenu d'un co-financement de cette étude. Les bilans du Contrat de plan État-Région montrent que seul l'État a, en partie, honoré ses engagements (Préfet de Région Pays de la Loire et Région Pays de la Loire 2012: 99). RFF et la SNCF devaient également participer au financement, respectivement à hauteur de 15 et 5%.

⁴¹ Ces « entrepreneurs de métropole » ont été étudiés en détail (Arab, Idt, et Lefevre 2008; Arab et Lefevre 2011). Ce réseau d'acteurs de la technocratie métropolitaine s'est constitué depuis les années 1990, autour de Jean-Marc Ayrault (Besson 2004).

Direction du patrimoine de RFF mener la vente à son terme, puis en récupère le produit. Sur Nantes État, la SAMOA acquiert d'abord un puzzle de parcelles sur le flanc nord du site. Elles appartiennent aux deux établissements, ainsi qu'à la filiale Calberson. Elle y réalise un programme de 300 logements.

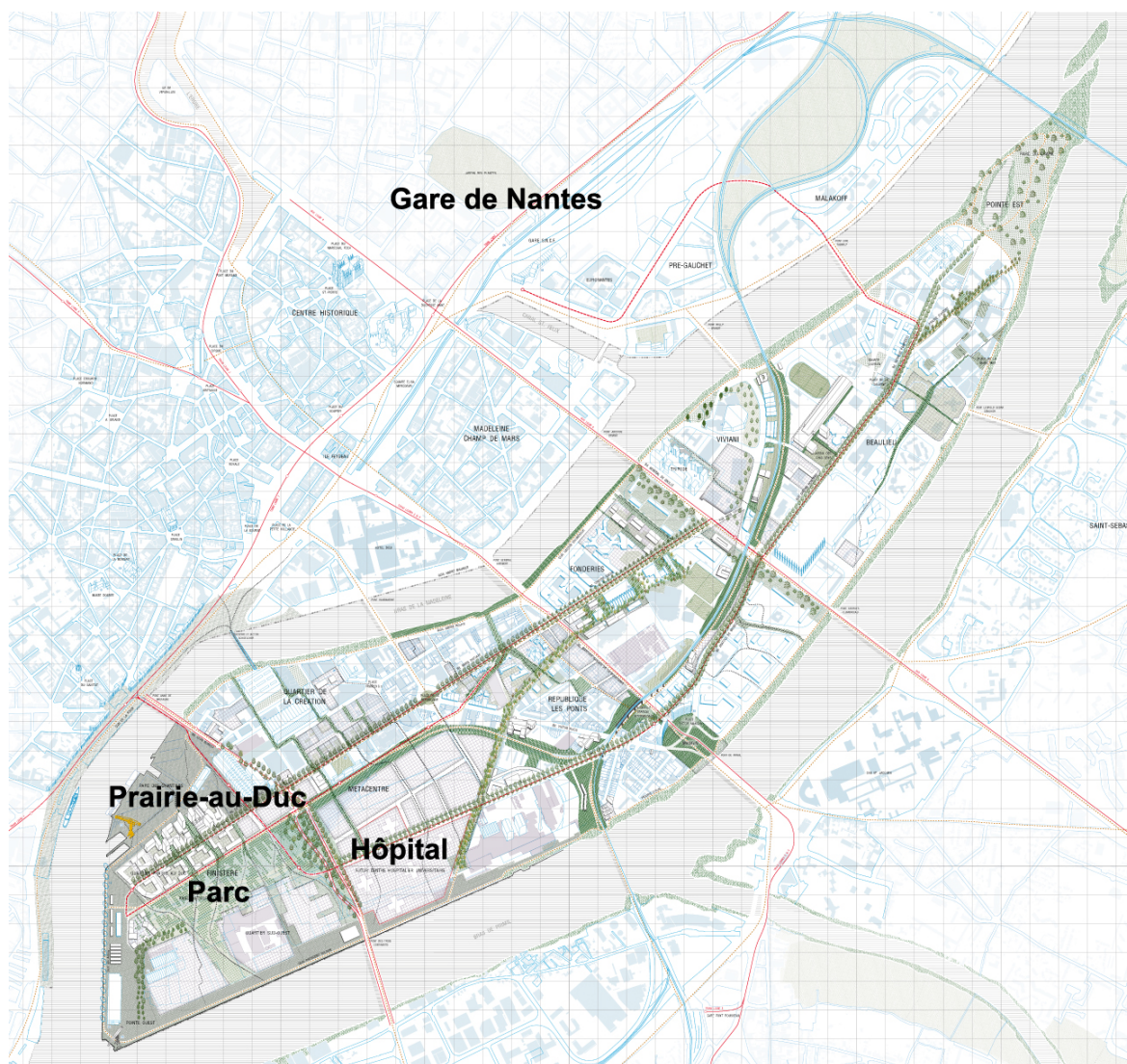
Dans la même lancée, en 2007, la SAMOA achète 3,5 ha, précédemment occupés par le chantier de transport combiné. Les logements prévus sur les terrains du Pré-Gauchet et de Nantes État, y compris ceux récupérés par la SOVAFIM, sont comptabilisés dans le Programme de mobilisation du foncier public. Ces saisies de la SOVAFIM et de la DAFI confirment deux résultats du chapitre précédent. D'abord, ces deux politiques permettent de capter les résultats de processus négociés localement, sans s'investir dans leur mise en œuvre concrète. Ensuite, bien qu'elles soient contradictoires dans leurs fondements et leurs finalités, chacune peut valoriser ces résultats en fonction des objectifs qui leur sont assignés. Ainsi la même cession permet à la SOVAFIM d'apporter de la liquidité au budget général de l'État et à la DAFI d'afficher des constructions de logements sur le foncier.

Mais le rythme de ces petites transactions est bousculé par le projet de transfert du centre hospitalier universitaire sur les terrains ferroviaires. Le bruit courait depuis 2002 (*Ouest France* 2002), mais c'est en 2006 que s'affirme la position du maire sur le sujet. Une autre hypothèse d'implantation en périphérie est alors en débat. Il faut attendre la nomination de Jean-Marc Ayrault à la tête du gouvernement national en 2012 pour que la décision de construire cet équipement sur l'île s'impose définitivement. Entre-temps, la superficie programmée est passée de 80 000 à 250 000 m² sur une emprise de 12,5 ha. Du coup, l'implantation de l'hôpital nécessite aussi le déménagement du Marché d'intérêt national. C'est un jeu de chaise musicale puisque le marché d'intérêt national occupe 13 ha appartenant à Nantes Métropole et 7 ha propriété de RFF⁴². L'arrivée de cet équipement public nécessite une révision du Plan-guide d'Alexandre Chemetoff. La remise en cause du projet de port de plaisance au profit de l'hôpital provoque le départ de l'urbaniste (Ayrault, Chemetoff, et Théry 2010). Une nouvelle consultation d'urbanisme est lancée pour définir un second Plan-guide. Celui-ci segmente la reconversion de Nantes État, ce qui permet notamment d'autonomiser la négociation des terrains de la SERNAM⁴³.

⁴² D'ailleurs, l'emprise sur lequel le MIN sera relocalisé, au sud de l'agglomération, appartient à la communauté urbaine (Nantes Métropole, MIN Avenir, et SEMMINN 2012).

⁴³ Le Service national de messagerie créé en 1970 pour le transport de colis et de courrier a été racheté en 2012 par la filiale Geodis de la SNCF après avoir été cédée en 2005 au fond d'investissement Butler Capital Partners. Les terrains de Nantes État sont restés la propriété de RFF et de la SNCF.

Figure 31 : Plan-guide de l'Île de Nantes



Source : SAMOA, 2013.

La SAMOA et les services de Nantes Métropole interpellent une première fois les directions immobilières de RFF et de la SNCF au sujet des terrains de la SERNAM, également situés sur la frange nord du site, en 2010. Cette opération s'inscrit donc dans la continuité de la stratégie d'émiettement des franges de la plateforme de Nantes État, mais témoigne de changements par rapport aux échanges précédents. Mais les deux parties ne s'entendent pas sur la valorisation des terrains. La SAMOA réengage la négociation en 2012, car elle est contrainte par les délais de réalisation d'un projet de transport en commun en site propre, qui doit traverser le site. La SAMOA donne à cette opération le nom que le lieu avait au 19^e siècle, avant que Nantes État soit créé : Prairie-au-Duc.

Catégorisé comme un terrain sans enjeu ferroviaire par la DI de la SNCF, il est directement négocié par le service Transactions immobilières du siège parisien, chargé de

céder les biens de la branche Fret. Ni le pôle ‘aménagiste’ de la DI (Valorisations foncières), ni les services régionaux ne sont impliqués. Lors des premiers échanges en 2010, ses agents proposent à la collectivité que le développement du site soit effectué par la SNEF. Cette proposition témoigne de la démarche entrepreneuriale de la DI

on veut bien être aménageur de certains terrains où ça crée du business. Si c'est pour aller chercher une subvention d'équilibre à la ville et travailler pour rien, c'est pas la peine. On n'est pas non plus... il y a des zones où il y a un marché. On était sur Nantes [...], on va pas aller se proposer à Epernay⁴⁴.

Nantes Métropole n'accepte pas l'intrusion de la SNEF sur l'Île de Nantes, périmètre réservé de la SAMOA. Mais la démarche confirme le caractère opportuniste de l'action de la DI observé sur le secteur Saussure des Batignolles. En effet, si elle en a la possibilité, la DI pousse les activités immobilières de l'opérateur dans les territoires dont le marché immobilier permet d'extraire des plus-values. En comparaison, le positionnement de RFF sur ce secteur apparaît moins entreprenant. C'est le représentant local du patrimoine qui conduit la négociation. Ce n'est pas un expert immobilier, il était précédemment chargé de mission exploitation-sécurité dans le service régional de gestion du réseau. Certes il est accompagné d'un chargé de projet qui a travaillé auparavant dans la promotion immobilière. Mais RFF n'a pas d'autre intention que de céder ses terrains.

Situation inenvisageable aux Batignolles où les directions immobilières de RFF et de la SNCF cherchent à faire systématiquement front commun face à la collectivité, les négociations se tiennent ici séparément avec les deux établissements. Cette séparation est le fruit d'une stratégie de Nantes Métropole et non d'un choix des établissements ferroviaires. La SNCF ne l'a pas contestée, d'autant qu'elle souhaite faire bonne figure dans la ville d'origine du Premier ministre :

Nantes Métropole nous a contactés, nous, moi. Ils n'ont pas souhaité que l'on contacte RFF non plus. Il y a aussi l'aspect un peu politique où l'élu nantais a pris un peu de galon, donc vous voyez ce que ça fait. Notre président a pris un engagement assez rapidement [...] : la décision de vendre et de vendre cette année [2012], si c'était possible [...]. Dès que vous êtes trois autour d'une table c'est plus difficile de se mettre d'accord que quand on est deux.⁴⁵

L'agent régional de RFF n'est pas sur la même position. Lorsqu'il a rencontré le directeur financier de Nantes Métropole⁴⁶, il a « amené le fait qu'il serait intéressant que les prochaines réunions

⁴⁴ Epernay est une commune de Champagne-Ardenne dans laquelle la SNCF dispose de 13 ha cessibles. entretien 70a, responsable du pôle cession au département transactions immobilières de la Direction de l'immobilier de la SNCF, 27 septembre 2012, Paris.

⁴⁵ Idem.

⁴⁶ Thierry Boutoute, économiste diplômé en « management des organisations et des politiques publiques », a occupé le poste de directeur général adjoint en charge des finances et du contrôle de gestion entre 2008 et 2014

soient des réunions tripartites plutôt que bipartites »⁴⁷. C'est par leurs directions centrales que les deux établissements se mettent en rapport. En effet, le responsable local de RFF a « été rejoint par le siège » sur l'idée

qu'il serait quand même intéressant que l'on ait un front, entre guillemets, uni, ferroviaire face à Nantes Métropole. Donc du coup il y a eu des connexions qui se sont créées entre le département foncier SNCF et puis le siège, on a beaucoup échangé [...], on s'est mis aussi d'accord sur le fait de tenir une position équivalente quant au prix de cession voulu.⁴⁸

De plus, pour « expertiser » le bilan d'aménagement afin d'attribuer le maximum de plus-values possibles au foncier, chacun des établissements s'adosse à un expert immobilier différent. La SNCF fait appel au cabinet Parella, spécialisé dans le conseil en immobilier pour les entreprises occupantes (cessions d'actifs, montage d'opérations, etc.). La direction régionale de RFF a recours à l'agence immobilière Immogroup. La coordination entre les deux établissements n'est donc pas acquise *a priori*, mais malgré les tentatives de la collectivité et les velléités du chargé de projet de la SNCF, ceux-ci finissent par s'entendre, notamment sur l'essentiel, le prix des terrains. En outre, comme sur la scène ferroviaire, un jeu resserré a lieu entre le gouvernement urbain et les opérateurs, flanqués d'un côté la société d'aménagement et de l'autre des experts immobiliers.

6.3. Coups de théâtre à la table des négociations milanaise

La reconversion urbaine des emprises ferroviaires milanaise présente trois singularités. La première réside dans la discussion conjointe de sept sites, les Scali. Cela en fait la plus grande transformation urbaine envisagée (129 ha) dans le premier marché immobilier du pays. La seconde se trouve dans le principe du réinvestissement des gains obtenus par la vente des terrains dans la modernisation de l'étoile ferroviaire milanaise. La troisième est constituée par l'importance de la variable politique locale (au sens de *politics*), du fait des changements qu'a connus la ville sur ce plan. Les trois exécutifs municipaux qui se sont succédé depuis 1997 ont opéré des couplages différents des enjeux ferroviaires, urbanistiques et immobiliers. Ainsi, la négociation de ces emprises se divise en trois périodes. Dans un premier temps (2003-2009), l'accord de territorialisation des plus-values foncières est mis au point puis négocié sur les aspects ferroviaires, urbains et financiers. Dans un deuxième temps, les patients ajustements sont délaissés. De généreux droits à construire sont attribués à l'opérateur ferroviaire dans le cadre d'une politique de croissance urbaine. Dans un troisième temps (2011—), une nouvelle

après avoir été directeur général des services de plusieurs communes de la région parisienne et avant de devenir premier conseiller de la Chambre régionale des comptes bretonne.

⁴⁷ entretien 61, *ibid.*

⁴⁸ *Idem.*

municipalité remet en cause cette politique en questionnant la légitimité des intérêts immobiliers des FS.

6.3.1. Les ajustements du principe de territorialisation des plus-values foncières

Après avoir été au centre des stratégies urbaines des années 1990, en lien avec le Passante, les *Scali* de Milan n'étaient plus à l'agenda municipal au cours des années 1990. Ils y reviennent avec l'entrepreneante administration Albertini, lors de l'élaboration du Documento d'Inquadramento et du Piano Urbano della Mobilità publiés en 2001 (Comune di Milano 2001b; Comune di Milano 2001a). Le premier document problématise la « *présence encombrante* » de ces sites dans le tissu urbain, tout en identifiant l'opportunité foncière qu'ils représentent. Dans la continuité des plans stratégiques qui l'ont précédé, le Documento d'Inquadramento aborde les *Scali* comme un tout. Le principal projet du volet ferroviaire du Piano Urbano della Mobilità est la réalisation d'un second tunnel de traversée de Milan, le Passante 2. Cette infrastructure serait la pièce maîtresse du réseau express régional. L'adjoint aux transports, Giorgio Goggi, a alors l'idée de combiner les deux projets. Le lien est urbanistique – la reconversion des emprises ferroviaires est couplée à la nouvelle infrastructure du réseau ferré – et financier – il s'agit de payer le Passante 2 avec les plus-values générées par le développement urbain des sites ferroviaires. Les rentes foncières extraites des terrains de l'opérateur de l'État sont mises au service du projet spatial métropolitain. C'est une sorte de territorialisation du tribut foncier urbain, à savoir la part des plus-values produite par le réaménagement des terrains qui est captée par leur propriétaire (Lipietz 1974). Selon son concepteur, avec ce projet-là,

*tous les trains régionaux, avec les trains de banlieue, auraient pu faire une desserte urbaine dans la ville, [...] tout le noyau de sept millions d'habitants de la Lombardie aurait pu avoir à disposition un service métropolitain qui aurait fait de toute la Lombardie une seule ville.*⁴⁹

Pour y parvenir, l'adjoint s'engage en 2003 dans un travail de courtage pour convaincre de la pertinence de ce couplage. Il profite de ses réunions au ministère des Infrastructures à Rome, à propos du financement des lignes 4 et 5 du métro milanais, pour enrôler les dirigeants des FS dans son projet.

L'action de l'adjoint donne lieu à la constitution de « groupes de contact » puis d'un « groupe de travail »⁵⁰ entre les FS et les Directions des transports et de l'urbanisme de la ville.

⁴⁹ entretien 38, adjoint à la mobilité de la Ville de Milan (1998-2006), professeur associé d'urbanisme au Politecnico di Milano, 18 février 2013, Milan.

Les échanges de ce groupe fermé se concrétisent dans l'Accord-cadre (*Accordo Quadro*) signé en 2005 par la Ville, FS, RFI et Ferrovie Real Estate (Comune di Milano et al. 2005). Comme à Nantes, il s'agit d'un document non contraignant. Il pose néanmoins le principe de la territorialisation de la rente. Interrogé sur le bien-fondé de ce principe, l'ex-adjoint met en avant la valeur publique des terrains :

*Nous avons demandé que soient données en échange des infrastructures à la ville, précisément parce que c'étaient des terrains publics qui sont devenus par hasard des terrains privés d'une société par actions. Mais en réalité c'était du patrimoine public, le patrimoine de tous les citoyens. Et donc ils devaient être échangés avec un autre patrimoine pour tous les citoyens [...]. Ça ne nous importait pas d'en avoir la propriété [du Passante, ndr], que ce soit même une chose qui soit dans le bilan des FS, mais au moins c'était une ressource pour tous les citoyens.*⁵¹

Pour l'ancien adjoint, cet accord est la conclusion des huit années passées à gouverner les transports milanais. Son testament politico-urbanistique ne sera pas respecté par la suite.

Bien que la majorité reste à droite, l'élection municipale de 2006 change l'exécutif de la Ville. À peine nommé, l'adjoint à l'urbanisme⁵² renforce la politique entrepreneuriale de son prédécesseur. Elle peut désormais être considérée comme relevant de l'idéologie de la machine de croissance urbaine⁵³. Celle-ci transforme les villes en entreprises « *dévonées à l'augmentation des niveaux cumulés de rente à travers la densification de l'occupation du sol* » (Molotch 1976 : 13). Cette politique est traduite dans le Piano di Governo del Territorio (PGT)⁵⁴, mis à l'étude dès 2006, qui doit prendre la place du plan régulateur de 1976.

Parallèlement, la Ville met en place une procédure de négociation pour gouverner la reconversion des Scali. Pour ce faire, l'Accord-cadre sur les terrains ferroviaires de 2005 est transformé en un Accord de programme (*Accordo di Programma*), c'est-à-dire une procédure

⁵⁰ Il est composé d'un membre de RFI, d'un membre de la société mère FS, d'un agent de FRE et de deux fonctionnaires de la Commune (Codecasa 2007b).

⁵¹ entretien 38, *ibid.*

⁵² Formé au management au Politecnico di Milano, Carlo Masseroli travaille comme consultant en gestion et stratégie financière avant d'être nommé adjoint à l'urbanisme. Il est parallèlement un membre de premier plan du mouvement catholique « *Comunione e Liberazione* » qui fédère une partie du milieu politique et entrepreneurial de la droite milanaise.

⁵³ Cette qualification du régime de production urbaine milanais à cette période a été proposée par Guido Anselmi (2013). Nous ne partageons toutefois pas son point de vue quant à la réelle mise en œuvre d'une machine de croissance urbaine à Milan. En effet, à l'exception de Porta Nuova, la quasi-totalité des grands projets d'aménagement lancés à cette période ont connu des problèmes, sinon des échecs.

⁵⁴ Dans le cadre de la décentralisation, la définition des documents d'urbanisme réglementaire est confiée aux régions. Le Piano di Governo del Territorio est défini par la loi régionale n°12 du 11 mars 2005. Il se compose de trois documents, le *Documento di piano* qui a un caractère stratégique, le *Piano dei servizi* qui programme les équipements publics et le *Piano delle regole* qui gère l'affectation des sols. La Région Lombardie demande aux villes de s'en doter en remplacement des plans régulateurs généraux.

de négociation interinstitutionnelle codifiée⁵⁵. La négociation est encore plus explicite qu'à Paris et à Nantes et la scène tout aussi étroite. La municipalité convie les FS et la Région à y participer. Les Poste Italiane sont ensuite appelées en tant que propriétaire d'une partie du site de Farini. Pour la même raison, la Ville envisage un temps que l'Agence des douanes (*Agenzia delle Dogane*) participe aux discussions. En revanche, la Province malgré des demandes répétées pour intégrer le processus, n'est acceptée à prendre part aux échanges qu'en 2010. Elle n'est pas pour autant signataire de l'accord, c'est-à-dire décisionnaire. Autrement dit, l'accès à la scène de négociation est sélectif. Il faut disposer de ressources – foncières ou politiques – pour y prendre part.

Plus précisément, les négociations sont menées dans deux « tables » (*tavoli*) différentes. La première est consacrée aux tractations à propos des postes de réinvestissement des plus-values dans l'étoile ferroviaire. La seconde porte sur les questions urbanistiques (les périmètres, les vocations, les programmes et les densités constructibles). On retrouve donc à Milan la division sectorielle rencontrée à Nantes. Cette division est aussi professionnelle. Dans la table ferroviaire, la majorité des acteurs impliqués partagent leur qualité d'ingénieur, quand les représentants des collectivités et des FS à la table urbanistique sont des architectes.

À la table ferroviaire, la Ville positionne sa Direction de la mobilité et des transports. Elle se fait assister par sa société d'ingénierie et de gestion d'infrastructure Metropolitana Milanese pour donner « *un coup de main dans la rédaction des études, dans les vérifications, aussi bien techniques que de demande de mobilité* »⁵⁶. La Région recourt à sa puissante Direction générale de l'infrastructure et de la mobilité. Elle s'appuie aussi sur l'expertise d'une société sous son contrôle, la société ferroviaire régionale Ferrovie Nord Milano, devenue Trenord, à la suite de la création d'une compagnie opérant sur tout le réseau régional avec Trenitalia, l'opérateur du service ferroviaire des FS. Comme Metropolitana Milanese pour la ville, cette activité de support n'est pas contractualisée. Côté ferroviaire, le directeur du compartiment territorial de RFI prend en charge le sujet. Il convoque à cette table différents services du gestionnaire d'infrastructure. Un représentant de la holding y est également présent.

⁵⁵ Pensé comme un instrument de simplification de l'action administrative par la loi n°142 du 8 juin 1990, l'Accord de programme est explicitement destiné à « *la définition et à la mise en œuvre d'ouvrages, d'interventions ou de programmes d'intervention qui requièrent, pour l'aboutissement de leur réalisation, l'action intégrée et coordonnée des communes et des régions, des administrations de l'État et d'autres acteurs publics* » (article 34 du décret législatif n°267 du 18 août 2000). Les représentants des parties prenantes participent à des « conférences de service ». Après approbation à l'unanimité, l'Accord de programme fait l'objet d'un « acte formel » de l'instance qui l'a promu, en l'occurrence la commune, et d'une publication dans le journal officiel de la Région.

⁵⁶ entretien 32, directeur du service Pianificazione Mobilità Trasporti Ambiente, Ville de Milan, 22 janvier 2013, Milan.

À la table urbanistique, on trouve la Direction du développement du territoire de la ville, et plus précisément le Bureau des projets stratégiques, créé spécialement pour gérer ce type de grandes transformations urbaines⁵⁷. Il s'appuie sur sa société d'expertise territoriale, l'AMAT⁵⁸. Une fois que la Ville a bien voulu de cette collectivité, la Province a mandaté un agent de la Direction centrale planification et aménagement du territoire qui officie également dans l'autre table. Le représentant de la Province a bien émis des « *suggestions* » concernant le développement d'un service de train de banlieue, du type du Réseau express régional parisien, pour ne pas « *limiter le raisonnement* » à la ville centre, mais il reconnaît le « *rôle marginal de la Province* »⁵⁹ dans les tables. La Région est représentée par la Direction générale territoire et urbanisme et son délégué à l'échelon provincial (*Sede Territoriale Milano*). Mais la Région est beaucoup plus « *intéressée par la composante transport* »⁶⁰. Côté ferroviaire, la filiale immobilière FRE n'intègre pas l'Accord de programme, car elle a été liquidée en 2006. C'est donc le service Terminali Viaggiatori e Merci de RFI, déjà présent dans les échanges sur l'Accord-cadre, qui se charge de la négociation, en la personne de son directeur, l'ingénieur Carlo de Vito.

Autour des deux tables ne siègent que les institutions autorisées et leurs satellites spécialisés dans l'urbanisme, le ferroviaire et l'immobilier. Comme à Paris et Nantes, la négociation de la reconversion des terrains d'un opérateur de l'État s'opère dans des scènes de négociation resserrées. Leur configuration et leurs parties prenantes ne relèvent pas d'une gouvernance métropolitaine élargie, mais d'une représentation des différents niveaux de gouvernements. À la différence des cas français cependant, aucun représentant des administrations centrales et déconcentrées n'est convié dans ces tables, et ce malgré la présence de pas moins de trois opérateurs : ferroviaire, douanier et postier. Ces administrations ne jouent pas de rôle dans la gestion territoriale du repositionnement de ses opérateurs dans l'espace urbain.

À la table ferroviaire, FS, la Région et l'administration municipale se sont accordées pour abandonner le projet de Passante 2 du précédent adjoint. L'étude de faisabilité conclut à

⁵⁷ La Direction de l'urbanisme a connu de profondes transformations depuis 1997, en lien avec les nouveaux instruments et les nouvelles pratiques contractuelles. Une subdivision de la direction par type de procédure urbanistique est notamment mise en place (Codecasa 2007a).

⁵⁸ L'Agenzia Mobilità, Ambiente, Territorio (AMAT) est une société d'étude et d'expertise dans le domaine des mobilités, de l'environnement et de la planification urbaine détenue entièrement par la Ville de Milan.

⁵⁹ entretien 36, responsable du service Azioni per la Sostenibilità Territoriale, Direction centrale Pianificazione e Assetto del Territorio, Province de Milan, 8 février 2013, Milan.

⁶⁰ entretien 37b, service Infrastrutture Ferroviarie e Sviluppo Urbano e Territoriale, Direction générale Infrastrutture e Mobilità, Région Lombardie, 12 février 2013, Milan.

sa faible utilité (Metropolitana Milanese 2008). Mais il y a une autre raison au découplage du Passante 2 et de la reconversion urbaine des Scali :

on s'est rendu compte que les ordres de grandeur économiques entre la possibilité de générer des plus-values et une infrastructure comme le Passante ferroviario n'étaient pas compatibles. Et il a donc fallu réorienter le tir.⁶¹

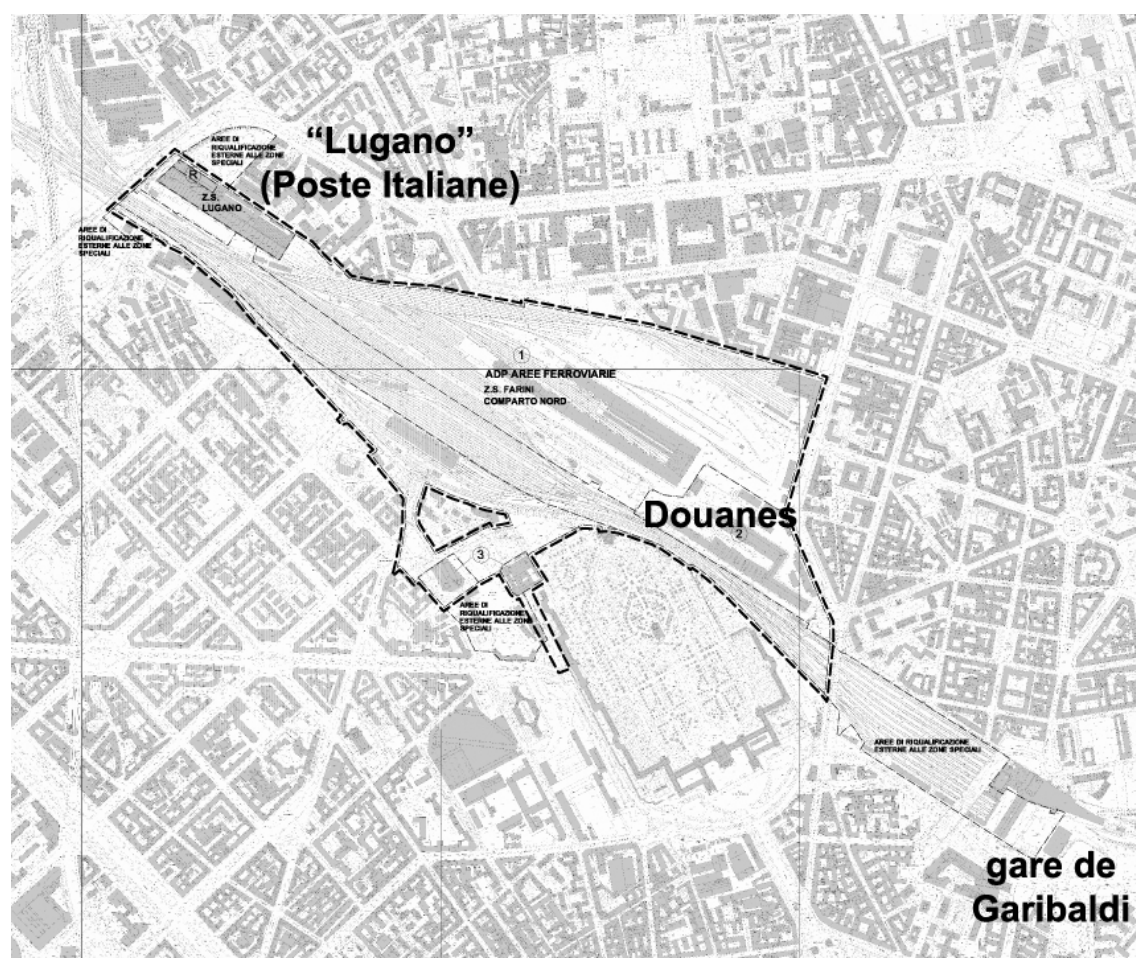
En fin de compte, l'idée du financement du Passante 2 par le réinvestissement des plus-values extraites des terrains ferroviaires est abandonnée. Les discussions se concentrent dès lors sur des objets moins onéreux et de moins longues portées temporelles et scalaires : ouvrages infrastructurels, pôles gares (nouvelle gare, parking de rabattement) et achats de trains régionaux. On passe du mégaprojet, au marchandage des pourcentages à affecter aux différents éléments du système technique.

Dans la table urbanistique, les échanges portent sur trois points : la définition des périmètres convertibles vers l'urbain ; les programmes et les indices de constructibilité qui peuvent y être réalisés ; les infrastructures et les espaces publics qui doivent y être réalisés puis rétrocédés à la municipalité. Ces échanges ne sont pas structurés autour d'un projet d'aménagement comme à Paris et à Nantes. Le principal document réalisé est une étude d'impact (Valutazione Ambientale Strategica), qui est requise par la procédure de l'Accord de programme. Elle inclut des études géologiques, de trafic et d'urbanisme réalisées par l'administration, ses sociétés ou des prestataires. Par conséquent, les « tables » ne sont pas qu'un lieu d'échange. Elles sont aussi un lieu de production de ressources informationnelles. Les connaissances produites et les conclusions des négociations servent de base aux services de l'urbanisme de la commune pour rédiger fin 2009 une Variante⁶² au PRG de 1976 selon des critères quantitatifs (Comune di Milano 2009). Une fois conclue la négociation explicite, l'administration locale la traduit dans ses documents d'urbanisme réglementaire.

⁶¹ entretien 32, *ibid.*

⁶² Une « Variante » consiste à modifier les dispositions du Plan régulateur général en vigueur. Elle porte en général sur une portion du territoire communal. Lorsqu'elle modifie une ou plusieurs dispositions sur l'ensemble du territoire, on parle de Variante Générale. La Variante est donc similaire à une modification de Plan local d'urbanisme en France.

Figure 32 : La « Variante » au Plan régulateur général n'est pas un projet d'aménagement (ici à Farini)



Source : Comune di Milano, 2009.

Mais, coup de théâtre, l'exécutif municipal décide finalement d'attribuer les droits à construire des Scali, directement par le PGT, en préparation depuis 2006. Adopté en juillet 2010, il rend la signature de l'Accord de programme et la publication de la Variante au PRG superflues. À la faveur d'une ultime négociation en dehors de la table urbanistique les FS obtiennent même des constructibilités supérieures à celles prévues par la Variante⁶³. Cet accroissement des droits à construire découle pour partie du rapport de force « *asymétrique* » entre l'exécutif municipal et Mauro Moretti, « *un manager têtu, [...] dur dans la négociation* »⁶⁴, passé de la tête de RFI à celle des FS. Mais cette augmentation s'inscrit également dans les orientations de la politique de développement urbain de l'adjoint à l'urbanisme. De fait, le PGT est l'instrument d'une forte densification du territoire communal. Il prévoit d'augmenter

⁶³ Les coefficients d'occupation du sol ont augmenté de 0,66 à 1 m²/m². La surface de plancher constructible passe ainsi de 845 000 m² à 876 578 m². Cette surface peut être portée à 1 012 580 m² par des mécanismes de bonus sur certains types de programmes ou de constructions (par exemple à faible consommation énergétique) (Politecnico di Milano 2014).

⁶⁴ entretien 56, professeur d'économie territoriale, Politecnico di Milano, 21 mars 2013, Milan.

les densités constructibles et ouvre de nombreux terrains à l'urbanisation. Ces mesures s'inscrivent dans le cadre de la politique de croissance urbaine portée par l'adjoint à l'urbanisme⁶⁵. Elles accroissent potentiellement la population de la commune de 258 000 habitants (soit +19,3 %). Les Scali sont donc intégrés dans cette politique. Cette décision s'insère d'autant mieux dans l'idéologie de la croissance urbaine que l'augmentation des constructibilités accroît la valeur du foncier et, par le mécanisme de captation des plus-values, les sommes potentiellement réinvesties dans le nœud ferroviaire.

L'adjoint à l'urbanisme reformule le marchandage sur les pourcentages réaffectés aux différents objets ferroviaires, en le présentant de façon unifiée. Il propose un nouveau service ferroviaire métropolitain cadencé. Celui-ci emprunterait la ceinture ferroviaire milanaise. Il est donc nommé Circle Line⁶⁶. Comme pour le Passante, ce projet est relié du point de vue urbanistique et ferroviaire à la reconversion urbaine des Scali⁶⁷. C'est même un des projets structurants du PGT. Mais la Région s'y oppose, car elle estime ce service trop localisé et ne veut pas en assumer les coûts de fonctionnement. Les FS ne sont pas non plus partisans du projet, car la ceinture ferroviaire est saturée et elles privilégient la circulation des trains grandes lignes sur celle-ci⁶⁸. Au total, les droits à construire sur les terrains sont attribués, à travers la classification des terrains comme des Aires de transformation urbaine (Aree di Trasformazione Urbana), mais le projet de transport reste incertain.

Cela n'empêche pas Sistemi Urbani de faire parvenir à la commune un document de cinquante pages d'observations. La filiale immobilière y conteste la dimension des espaces verts et les proportions « *illégitimes* » de logements sociaux programmés qui, parce qu'elles constituent de « *lourdes restrictions et de graves limitations* », « *rendraient économiquement et financièrement insoutenable le projet de reconversion et objectivement impraticable une quelconque tentative de promouvoir la requalification urbanistique.* » (cité par Gallione 2011). Les dirigeants des FS cherchent donc à extraire le plus possible de plus-values des terrains et profitent du contexte politique local favorable pour y parvenir.

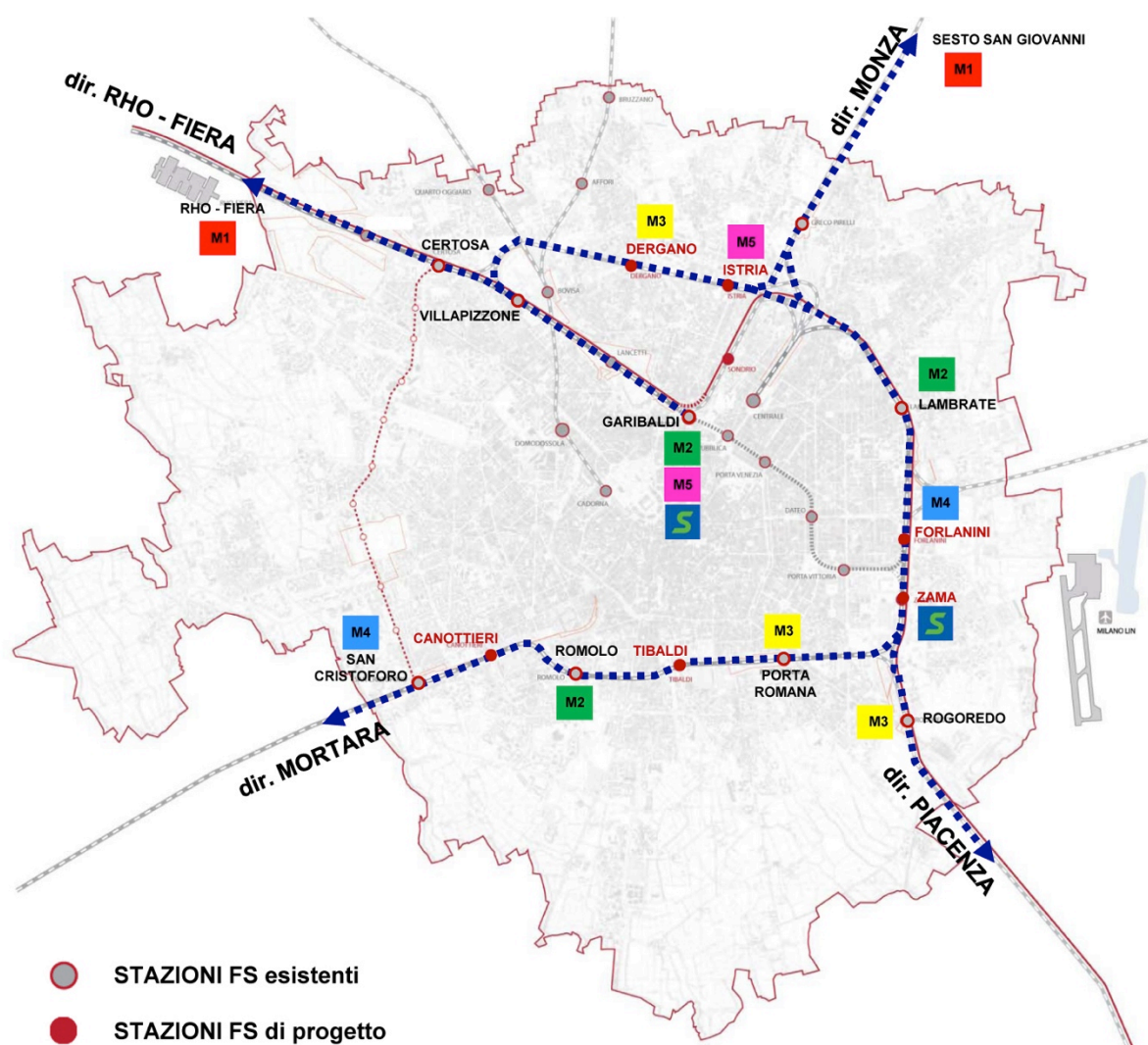
⁶⁵ Le PGT est notamment fondé sur un outil urbanistique inspiré d'une logique de marché « pur » des droits à construire : la péréquation urbanistique « généralisée ». Les droits à construire sont considérés comme des titres qui peuvent être échangés sur un marché et être « consommés » de façon indifférenciée sur le territoire communal. Cet outil est fondé sur deux mécanismes : l'indifférenciation de la localisation et de l'affectation des terrains et le libre transfert des droits à construire sur l'ensemble de territoire communal. La revue *Scienze Regionali* (2014) a consacré un numéro à son application au PGT de Milan.

⁶⁶ Cette utilisation de la ceinture ferroviaire est évoquée depuis le milieu des années 1990, par des urbanistes locaux et l'exécutif de centre gauche de la Province (Boatti 2007).

⁶⁷ La coordination urbanisme-transport relève plus de l'énoncé politique que de la planification stratégique : la programmation des Scali prévoyait des volumétries essentiellement résidentielles au sud, c'est-à-dire générant de flux, et tertiaires au nord-ouest, c'est-à-dire attirant du trafic (Pucci 2012).

⁶⁸ entretien 37b, *ibid.*

Figure 33 : La « Circle line » emprunte la ceinture ferroviaire sur laquelle de nouvelles gares sont créées



Source : Comune di Milano, 2010.

6.3.2. Contestation des arrangements antérieurs par le nouvel exécutif municipal

Suite à l'élection d'une majorité de gauche au Conseil municipal en 2011, le nouvel adjoint à l'urbanisme entreprend une contestation légale et politique de l'arrangement précédent. Cette contestation s'insère dans une révision du PGT⁶⁹. L'adjoint est soutenu dans cette démarche par le milieu universitaire de l'urbanisme qui s'est mobilisé au moment des élections contre la précédente administration (Arcidiacono et Pogliani 2011), en particulier sur la question des *Scali* (Goggi 2011). De fait, le travail de révision est gracieusement réalisé par une équipe liée au département d'urbanisme du Politecnico di Milano et dirigée par le

⁶⁹ Plutôt que de relancer toute la procédure, l'adjoint fait amender le document à partir du seul réexamen des observations qui ont été faites par les citoyens et les institutions lors de la phase d'approbation du PGT.

président de l'Istituto Nazionale di Urbanistica, connu pour ses prises de position contre la spéculation foncière, l'étalement urbain et la densification.

Une des principales mesures de cette révision réside dans la diminution des densités et la mise en place de mécanismes d'incitation à la construction de logements sociaux et de bâtiments plus soutenables écologiquement (Galuzzi 2014)⁷⁰. Le point de clivage politique, historique, entre la droite et la gauche que constitue la densité – « *plus je baisse les volumétries, plus je suis de gauche* »⁷¹ – est clairement exprimé par l'adjoint :

*sûrement que la précédente administration a fait un choix, du point de vue territorial, [...] de forte densification, de forte réalisation de volumétries sur le territoire, avec des coefficients assez élevés. La nouvelle administration a un dessein différent, non ? Plus équilibré [...] dans le cadre duquel se pose aussi un problème de qualité urbaine et de rapport équilibré entre bâti, espaces verts, infrastructures, espaces publics [...]. Donc c'est une administration qui régule l'intérêt économique avec l'intérêt public et l'intérêt du territoire. À mon avis, la précédente administration avait une attention particulière pour l'intérêt économique... et non pour la qualité du territoire.*⁷²

La coalition d'urbanistes et de la municipalité rompt avec l'idéologie de la machine de croissance urbaine. Amalgamées par la précédente administration, densification et amélioration du territoire sont désormais opposées dans la nouvelle politique urbaine.

La mise en cause de l'accord précédent ne signifie pas pour autant que l'ajustement mutuel avec l'opérateur soit exclu. L'adjoint reconnaît que

*de l'autre côté il y a des personnes qui ont besoin de valoriser, donc, pour le dire simplement, de faire du blé. Tandis que, précisément, l'exigence de la Commune de Milan est de garantir un développement équilibré dans un projet qui soit conforme à celui d'une ville de qualité. Le gros effort est de réussir à modérer ces deux exigences.*⁷³

De fait, le changement effectué dans le PGT vise à renégocier l'accord avec les FS, pas à le remettre en cause. Les emprises restent d'ailleurs catégorisées comme des Aires de transformation urbaine, ce qui permet de déroger à certaines règles du PGT. L'objectif est de laisser une marge aux négociations.

Le but est « *aussi de bien comprendre quelle est la configuration* »⁷⁴ future des aménagements. Le maintien de cette catégorisation vise à pouvoir rentrer dans une démarche de projet et pas seulement dans l'attribution de droits à construire. Une consultation à propos des « attentes » des populations riveraines est d'ailleurs parallèlement confiée au département d'urbanisme du

⁷⁰ La surface passe ainsi de 876 578 m² à 676 578 m² (-33%). Les mécanismes de bonus sont maintenus.

⁷¹ entretien 38, *ibid.*

⁷² entretien 35, adjoint à l'urbanisme de la Ville de Milan (2011-2015), 7 février 2013, Milan.

⁷³ *Idem.*

⁷⁴ *Idem.*

Politecnico di Milano. Des concours d'urbanisme devront être organisés pour chacun des Scali. Comme l'explique un membre de la Direction de l'urbanisme, l'implication de la municipalité dans les processus de renouvellement urbain évolue à la hausse. Avec Ada Lucia De Cesaris

s'ouvre tout un autre discours, qui est celui du projet où la commune, surtout avec cette administration, entend gouverner le processus de planification y compris opérationnelle, non ? À travers des processus de participation des arrondissements [zone], à travers des concours, donc ça, ce sera tout l'argument qui sera configuré dans l'[Accord de programme].⁷⁵

Au gouvernement par les nombres, qui a prévalu dans les tables de négociation, se superpose un gouvernement par projet.

Mais au-delà du changement qualitatif, le renvoi à la procédure spécifique des Aires de transformation urbaine s'explique aussi par l'ajournement du sujet dans l'agenda politique. Il est remis au prochain mandat. D'abord, l'atерmoieement s'explique par la crise politique que connaît la Région Lombardie entre 2012 et 2013⁷⁶. Ensuite, le gouvernement urbain souhaite, d'une part, voir s'achever les grands projets d'aménagement urbain commencés dans les années 2000 et, d'autre part, concentrer les efforts de l'administration sur l'EXPO 2015⁷⁷.

6.4. Les terrains du réseau national saisis par la Province autonome de Bolzano

Plus encore que les cas précédents, l'Areale de Bolzano donne à voir les relations de pouvoir dont les terrains de l'opérateur de l'État sont l'objet, et les scènes de négociation le lieu. Dans un premier temps, la Ville parvient à détenir le leadership du projet de reconversion du site, grâce à un fort investissement de son adjoint à l'urbanisme. Dans un second temps, la Province bénéficie de la contestation du projet de la Ville par une mobilisation citoyenne, pour s'imposer dans le pilotage du processus.

⁷⁵ entretien 27, responsable des Scali au service Progetti Strategici à la Direction Sviluppo del Territorio de la Ville de Milan, 10 janvier 2013, Milan.

⁷⁶ L'arrestation de plusieurs adjoints pour des affaires de corruption, de financement illégal de parti et d'achats de vote conduit l'exécutif et le conseil régionaux à se démettre en octobre 2012. Dans l'attente des élections, un exécutif composé essentiellement de techniciens et d'universitaires gère les affaires courantes.

⁷⁷ Durant la seconde mandature de Gabriele Albertini et, surtout, au cours de la mandature de Letizia Moratti de nombreux grands projets d'aménagement urbain ont été lancés à Milan (« Santa Giulia » sur les terrains industriels des firmes Montedison et Radaelli, « City Life » à la place de l'ancien parc des expositions, « Porta Nuova » en partie sur les terrains ferroviaires des Varesine, « Porta Vittoria » également sur des terrains ferroviaires, EXPO 2015, etc.) (Bolocan Goldstein et Bonfantini 2007). Du fait de la stagnation du marché immobilier milanais, des enquêtes judiciaires sur des acteurs des développements urbains (Porta Vittoria, Santa Giulia, EXPO 2015) et de montages financiers fragiles, plusieurs de ces projets ont été interrompus. La stratégie de l'adjointe à l'urbanisme a donc consisté à attendre que ces transformations soient achevées avant de rouvrir d'autres terrains (notamment ferroviaires et militaires) à l'urbanisation.

6.4.1. Le débordement de la scène de négociation par la société civile

Après les relations bilatérales Province-FS ou Ville-FS des années 1980 et 1990, à propos de l'Areale, un Groupe Paritaire associant les trois institutions voit le jour en octobre 2000 (Città di Bolzano *et al.* 2001a). Il est constitué à l'initiative de la Province et à la suite d'élections municipales. Ce sont des dirigeants techniques, porteurs de conceptions industrielle et urbanistique de la transformation du terrain, qui occupent cette scène de négociation. Le groupe est administré par l'ingénieur Anton Aschbacher, directeur du Service de la coordination territoriale de la province. Il est assisté par le directeur du Département des transports, de l'industrie, des finances et de la comptabilité et un architecte de son service. L'adjoint aux Transports, détenteur du leadership du projet depuis le milieu des années 1990, supervise ces professionnels. La municipalité nomme un technicien du Bureau de la planification et un consultant en urbanisme. Tous deux sont personnellement, intellectuellement et politiquement liés au nouvel adjoint à l'urbanisme, Silvano Bassetti⁷⁸. Lui-même architecte et urbaniste, l'adjoint est déjà impliqué sur le sujet depuis les années 1990. En tant que représentant territorial de l'Istituto Nazionale di Urbanistica, il avait organisé des colloques et des expositions sur le sujet (cf. chapitre 2). Il participe directement à plusieurs réunions du Groupe Paritaire.

Les FS sélectionnent des dirigeants de sa Division infrastructure, qui devient RFI l'année suivante. Le responsable de la négociation est le directeur des investissements de cette division. C'est « *une personne très influente* », « *un adjoint direct de Moretti* »⁷⁹, alors PDG de RFI. Dans les réunions du groupe paritaire, il est régulièrement remplacé par l'ingénieur Carlo De Vito, alors membre de la Division et futur dirigeant du service Terminali Viaggiatori e Merci puis de Sistemi Urbani. Le niveau territorial des FS est représenté par le directeur de l'infrastructure du bureau technique de Bolzano. Cette équipe est à trois reprises complétée par des représentants de Metropolis. Mais les représentants de la filiale immobilière des FS ne prennent pas de position nette sur le sujet, qui est gouverné par l'Infrastructure (Città di Bolzano *et al.* 2001b).

Le mandat de ces acteurs techniques est de définir et d'évaluer la faisabilité de « scénarios » de réorganisation de la gare et de ses fonctions annexes, pour permettre le redéveloppement urbain d'une partie du site. Les trois scénarios – le maintien du faisceau, son

⁷⁸ entretien 44, directeur du service Pianificazione Territoriale, Ville de Bolzano, 27 février 2013, Bolzano et entretien 46, urbaniste co-auteur du Ferroplan, Sistema SNC, 28 février 2013, Bolzano.

⁷⁹ Idem.

enfouissement et son déplacement le long du fleuve – ont déjà été formulés dans les projets des décennies précédentes. Ils sont cette fois comparés. L'enfouissement est exclu, car rendu difficile par la pente du fond de vallée. Bien que plus coûteux et complexe techniquement que le maintien, le déplacement est alors privilégié. Il présente l'intérêt de rendre disponible l'emprise située entre le centre-ville et le quartier populaire des Piani. Après que le scénario d'enfouissement a été écarté pour des raisons de faisabilité ferroviaire, ce sont donc les enjeux d'urbanisme qui s'avèrent déterminants dans ce choix.

La solution du déplacement est défendue par l'adjoint à l'urbanisme. L'Areale devient le principal objet d'investissement politique et technique de cet élu, dans les années qui suivent. Après les conclusions du groupe paritaire, il constitue autour de lui une équipe d'experts internes et externes à l'administration pour approfondir le volet urbanistique du scénario privilégié. Pour ce faire, il ne lance pas moins de vingt-sept études (géologique, cadastrale, mobilité, programmation, financière, communication, etc.) entre 2000 et 2003, soit une dépense de 488 000 € (Comune di Bolzano 2004). Ceci est possible par la subvention de 375 000 € octroyée par le ministère des Infrastructures, dans le cadre d'un appel d'offres national pour la création de sociétés d'économie mixte d'aménagement (Società di Trasformazione Urbana, STU)⁸⁰. C'est une ressource à la fois financière – elle permet à la Ville de s'abstraire de la tutelle technique de la Province – et symbolique – elle légitime l'action menée par le collectif de Silvano Bassetti. Ces points sont précisés par un urbaniste du collectif :

La commune a investi, y compris en recevant cet argent de l'État, [...] des ressources, de l'engagement. Sur ça [Silvano Bassetti] avait investi énormément, il y croyait et le voulait. Il a donc réussi à conquérir une certaine autorité. [...] La commune est toujours un peu la laissée pour compte [Cenerentola] dans le rapport, mais quand elle fait de bonnes propositions, la Province l'écoute [...]. Dans cette phase, dans cette situation, cela s'était produit, en investissant beaucoup, en connaissances, en projets, en idées.⁸¹

Grâce au financement du ministère et à l'activisme de son adjoint, la municipalité prend le leadership du projet, détenu par la Province depuis les années 1990. L'équipe de Bassetti met en forme les études accumulées dans un ouvrage soigné, le *Ferroplan* (Comune di Bolzano 2003). En suivant, elle inscrit la création de la STU et l'organisation d'un concours d'urbanisme international à l'agenda politique de la Ville et de la Province.

⁸⁰ Décret n°202 du ministère des Travaux publics du 6 juin 2001.

⁸¹ entretien 46, *ibid.*

En 2003, un second groupe paritaire s'accorde sur un « plan du fer » (*piano del ferro*) de la future gare. Le centre de ce dispositif est un pôle multimodal. Le groupe paritaire réunit les mêmes participants que le précédent et confirme la division du travail de projet entre la Ville et la Province. Il est en effet basé sur une étude d'ingénierie commandée par la Province, qui détaille et chiffre l'hypothèse du déplacement du faisceau et de sa traversée du site en viaduc (Unterberger 2003).

Cette séquence dynamique comprend la rédaction d'un protocole entre les trois parties prenantes en 2003 (Espro 2003). Il officialise l'idée, qui a émergé dans le groupe paritaire en 2001, d'un *troc* des terrains ferroviaires cessibles contre la réalisation du plan du fer. Dans les termes d'un des membres de l'équipe de Bassetti : « *vous nous lâchez les terrains, nous on vous file la nouvelle gare* »⁸². Il faut dire qu'à ce moment précis « *la Province et la Commune ont une certaine force envers RFI, parce que c'était la période au cours de laquelle se décidait la ligne du Brenner* »⁸³. Privilégiant la coordination des enjeux urbanistiques et industriels, cet échange non monétisé de la ressource foncière et de la modernisation de la gare diffère radicalement de nos autres cas. Mais l'accord n'est pas signé, car il est contesté par la nouvelle société immobilière des FS, Ferrovie Real Estate. Alors que Metropolis était dans l'arrière-scène du groupe paritaire, FRE perturbe l'accord en préparation. Le président de la province explique « *l'enlèvement* » des échanges en 2004 par le fait qu'ils ne savent pas « *qui détient la compétence à l'intérieur des FS : Metropolis* »⁸⁴, RFI ou la nouvelle société immobilière ? » et estime qu'« *avant de se remettre à la table des négociations, ce point doit être clarifié* » (cité par Alto Adige 2004c). De même, Silvano Bassetti a « *l'impression* » que « *la nouvelle société immobilière veut plutôt monétiser la valeur des terrains* », aussi « *la convention établie, mais non signée [qui] prévoyait la cession gratuite des terrains de la part des FS en échange de la réalisation des travaux de déplacement des voies* » est-elle compromise (cité par Alto Adige 2004b). L'approche immobilière de la transformation de l'Areale apparaît tardivement dans la négociation de Bolzano et bouscule l'ajustement des enjeux industriels et urbanistiques. La capacité d'action de FRE est cependant limitée, car elle n'est pas propriétaire de terrains.

Le Ferroplan fait l'objet d'une seconde opposition, citoyenne et fédérée par une valeur d'usage. Les premières contestations proviennent d'une association de défense de l'environnement mobilisée contre le projet du Brenner (*Transitinitiative*). Elle dénonce l'éloignement de la gare du centre-ville causée par le projet (Gambetti 2003). Dans le contexte

⁸² Idem.

⁸³ Idem. L'exécutif provincial donne un avis favorable sur le projet préliminaire d'accès sud à la galerie du Brenner proposé par RFI avec la délibération Provincia n°3748 du 20 octobre 2003.

⁸⁴ En 2004, la société Metropolis est déjà repliée sur les activités de gestion immobilière mais n'a pas encore l'appellation de Ferservizi.

des élections municipales de 2005, cette contestation est relayée par des responsables politiques. Le parti écologiste (*Verdi*) propose que soit réalisé un référendum local sur la question. Le parti nationaliste Alleanza Nazionale organise un « colloque » sur le sujet auquel est convié le sous-secrétaire d'État du ministère des Infrastructures⁸⁵. Le parti du Südtiroler Volkspartei, ultra majoritaire à la Province, n'a pas de position univoque et reste en retrait sur la question. Cela expose d'autant plus la majorité municipale menée par le parti de centre gauche (Democrati di Sinistra), et en particulier l'adjoint à l'Urbanisme, alors candidat aux primaires de son parti pour le poste de maire.

D'intenses relations de coopération et de conflit se déploient à propos de la reconversion de l'Areale. Ce sont à la fois des relations techniques, discutées notamment dans les groupes paritaires, stratégiques, que ce soit entre les trois parties prenantes au centre de la négociation ou des partis et groupes d'intérêts provinciaux et de propriété, rappelées par FRE et les entrepreneurs du territoire. Dans le Haut-Adige, la scène de négociation resserrée entre la Ville, la Province et les FS est perturbée par la société civile. Le chapitre suivant, montrera que les intérêts économiques organisés font également entendre leur voix dans cette scène.

6.4.2. La récupération du leadership par la Province

L'agenda défini par l'équipe de Bassetti est mis en œuvre dans la seconde moitié des années 2000 : la société dédiée au projet et un concours d'urbanisme international voient le jour. Mais un renouvellement complet des acteurs et un changement du leadership du projet s'opère dans le même temps. Trois éléments de continuité peuvent être identifiés. Premièrement, un Protocole d'Entente est signé par la Province, la Ville et RFI, en août 2006 (Comune di Bolzano *et al.* 2006). Il prévoit la cession des terrains en échange du nouveau faisceau, de la gare et de ses annexes. L'idée centrale de cet accord est clairement exprimée dans le bilan annuel des FS :

les deux collectivités locales s'engagent à construire la nouvelle gare et les nouvelles lignes pour RFI [...], en échange de la cession gratuite des 34 ha de terrains « libérés » des voies ferroviaires, dans une zone plus marginale. (Ferrovie dello Stato 2007: 26)

FRE, dont la liquidation est désormais actée par les FS, est exclu de ce partenariat resserré. Par ailleurs, RFI annexe au protocole une étude de faisabilité réalisée deux mois plus tôt et qui reprend le principe du déplacement. Autrement dit, malgré les demandes de FRE et la politisation du débat, le projet technique n'est pas modifié.

⁸⁵ L'événement intitulé « Areale ferroviario di Bolzano: un'opportunità per il futuro ? », a lieu le samedi 1^{er} Octobre 2005 à la mairie de Bolzano (*Alto Adige* 2005).

Deuxièmement, la Ville et la Province créent l'année suivante une société publique de projet qu'elles détiennent à parts égales : Areale Bolzano (ABZ). Ce n'est pas une STU comme prévu initialement. Dans un premier temps, la seule mission qui lui est attribuée est l'organisation d'une consultation internationale d'urbanisme. La constitution de cette ressource organisationnelle s'accompagne de l'introduction d'un nouvel article sur mesure dans la « loi urbanistique » provinciale⁸⁶. L'objectif est de permettre la mise en place de zones d'aménagement mixtes sur décision de la Province, qui prend ainsi potentiellement le pouvoir d'aménager. Dans ces zones, le coefficient d'occupation du sol est 1,5. Il « *correspondait à la valeur que par ailleurs nous avions donnée aux terrains de la gare* »⁸⁷. Autrement dit, par une « *coïncidence hasardeuse* », la constitution de cette ressource légale est spécifiquement prévue pour l'aménagement de l'Areale.

Troisièmement, le concours d'urbanisme international est lancé en 2010. Il fait s'affronter dix équipes d'architectes de renom⁸⁸. Le projet lauréat contient une solution astucieuse pour concilier le projet technique et les revendications citoyennes. Grâce à des quais courbes, il prévoit à la fois le déplacement du faisceau et le maintien du bâtiment voyageur à sa place. Dans le jury, les FS sont représentées par Carlo De Vito, désormais PDG de la nouvelle filiale Sistemi Urbani.

Ces éléments de continuité ne doivent pas masquer le renouvellement du système d'acteurs. Il passe d'abord par l'exclusion du collectif de l'adjoint à l'urbanisme. Cette marginalisation est provoquée par deux événements. Le premier est le décès soudain de l'emblématique Silvano Bassetti, en 2007. Les consultants qui prenaient part à son équipe candidaient néanmoins au concours international en 2010. Ils sont exclus dès la phase de sélection. Il faut dire que la contestation du projet par la société civile s'est renforcée trois ans auparavant, autour du comité « *Salviamo la stazione* » (*Sauvons la Gare*)⁸⁹. Au printemps 2007, le comité constitue une solide ressource politique en recueillant 10 000 signatures contre le déplacement de la gare. Le succès de la mobilisation provient de l'agrégation de deux groupes sociaux. Les pendulaires, qui craignent un allongement de leurs temps de parcours domicile-

⁸⁶ Il s'agit de l'article 55 bis de la loi provinciale n°3 du 2 juillet 2007. Il modifie la loi n°13 du 11 août 1997.

⁸⁷ entretien 46, *ibid.*

⁸⁸ Cino Zucchi, Stefano Boeri, KCAP, Daniel Libeskind, Dominique Perrault, Cruz y Ortiz, Un Studio Van Berkel, Boris Podrecca, etc.

⁸⁹ Les leaders du comité sont de langue allemande et italienne. Le leader italien est un cadre territorial retraité des FS qui considère que l'opérateur n'a rien à gagner dans ce projet : « *à Bolzano, je n'ai pas de problèmes, pourquoi devrais-je me préoccuper ? [...] quel gain technique ? Aucun.* » (entretien 45, membre du Comité « *salviamo la stazione* », 28 février 2013, Bolzano). Autrement dit, même à l'intérieur du comité citoyen, la logique industrielle n'est pas absente.

travail, et des associations de défense du patrimoine, qui ne souhaitent pas que la gare de la période fasciste soit désaffectée, voire démolie⁹⁰. La forte politisation⁹¹ de la controverse technique et le référendum de fait constitué par la pétition font que le Ferroplan « *ne pouvait quasiment plus être nommé* »⁹². Une fois le Ferroplan écarté, le comité est satisfait par la solution proposée par le projet lauréat en 2011, consistant à déplacer le faisceau, mais pas la gare. Il se positionne alors dans un rôle de sentinelle de la dépense publique, en exigeant l'équilibre financier de l'opération (Comitato « *Salviamo la stazione* » 2011)⁹³. Cette marginalisation de l'équipe et du projet du Ferroplan se fait au bénéfice de la Province.

En effet, la scène de négociation se recompose autour de la société ABZ. Le leadership provincial passe d'abord par la maîtrise de cette société. Derrière la parité comptable de la société entre la Province et la Ville, la première a en effet un contrôle plus étroit sur son Conseil d'administration et son personnel. Ses représentants au conseil n'ont pas la même influence dans les cercles économiques et politiques locaux. La Province a nommé son directeur général des services⁹⁴, c'est-à-dire « *son plus haut dirigeant, le plus gradé* »⁹⁵. Il « *suit tous les pourparlers à Rome, pour toutes les questions importantes, et donc toutes les négociations avec les Ferrovie* ». Il rencontre régulièrement les dirigeants de FS à propos du projet du Brenner, ce qui l'amène à entretenir des « *rapports personnels* » avec eux. Pour la présidence du Conseil d'administration, elle a également fait appel à une figure de l'élite locale, « *un personnage qui, disons, compte dans le monde* » et dont la multipositionnalité déconcerte⁹⁶. Nommés en 2007, les deux représentants de la Province sont remplacés en 2014 par d'autres figures de l'élite économique locale. Le directeur des services, Hermann Berger, se replace toutefois dans le

⁹⁰ Cette mobilisation patrimoniale s'est d'abord fédérée autour des ateliers de maintenance des locomotives dont la démolition a entraîné la mobilisation « *Salviamo le officine FS* » dès 2003 (Rizza 2003b).

⁹¹ Le 17 octobre 2004, deux élus proposent une motion pour s'opposer au projet de déplacement prévu par le second comité paritaire sur la base d'une étude de la « *Federazione provinciale per la tutela del patrimonio artistico e culturale* ». Le 29 septembre 2006, un membre du parti sécessionniste Sùd-Tiroler Freiheit propose une motion (n°408) au Conseil provincial pour bloquer le déplacement de la gare. Elle est suspendue par le président. Le 23 mars 2007, la puissante association de conservation du patrimoine Italia Nostra organise une conférence sur le sujet au Cercle citoyen (*Circolo cittadino*) de Bolzano.

⁹² entretien 46, *ibid.*

⁹³ entretien 45, *ibid.*

⁹⁴ Juriste de formation, il est fonctionnaire provincial depuis 1985 et au secrétariat de la présidence depuis la fin des années 1980. Il devient le vice-directeur de la province et le vice-secrétaire de l'exécutif en 1993. Il participe parallèlement à la plupart des commissions ministérielles relatives au « *statut spécial* » de la Province autonome. Au cours des années 1990 et 2000 il prend en charge les relations avec l'État et les FS sur le dossier du Brenner.

⁹⁵ entretien 46, *ibid.*

⁹⁶ *Idem.* Cet acteur est à la fois dirigeant du plus important cabinet d'avocat de la Province, président de la Caisse d'épargne de la Province (Stiftung Südtiroler Sparkasse), membre d'une dizaine de conseils d'administration d'entreprises et l'un des leaders du courant libéral du Südtiroler Volkspartei.

rôle de « coordinateur » de la société de projet⁹⁷. Notons que le seul salarié de la société, en charge du suivi administratif, est un fonctionnaire de la Province en détachement. Il travaille dans les locaux de la société, qui se trouvent dans le palais provincial, à l'étage de la présidence de la Province.

Les choix de la municipalité contrastent par la faiblesse et l'instabilité des nominations. « *Juste pour comprendre la différence avec les personnages* » sélectionnés par la Province, un urbaniste local nous indique que les élus de la communauté italienne de la municipalité « *ont nommé trois architectes* » sans compétence politique et entrepreneuriale, « *tout en sachant que c'était à cette société de gérer l'opération* »⁹⁸. La commune a ensuite changé à plusieurs reprises ses représentants et préféré des experts techniques, extérieurs à l'administration locale⁹⁹.

En plus de l'action de son directeur des services, le président de la Province a émaillé la décennie de rencontres avec le PDG des FS au cours desquelles le sujet l'Areale a été abordé¹⁰⁰. Dans ces face-à-face, la Ville est écartée de discussions importantes. Pour l'adjoint à l'Urbanisme de Bolzano,

*il est clair qu'en ce qui concerne l'Areale Ferroviario, il ne peut y avoir de délégation des relations au président de la province, sur un site où justement nous sommes des acteurs à parité avec la province. Voilà, la confrontation devra avoir lieu également avec le maire de Bolzano, avec Moretti.*¹⁰¹

L'élue invoque l'« *intérêt fondamental* » de la commune dans la transformation du site, au titre de sa localisation dans la ville qu'elle administre. Mais elle reconnaît aussi ne pas savoir « *exactement ce qu'ont été les échanges* » de la province et des FS « *parce qu'ils rentraient dans un discours territorial plus large, tunnel du Brenner, by-pass, etc.* »¹⁰² C'est ainsi que

dans la phase la plus récente, [...] Berger, qui a de bons rapports à Rome, qui a été toujours celui qui a négocié, créait une situation dans laquelle la commune était mise de côté [...], comme pour dire « on le

⁹⁷ Ils ont en effet été remplacés par un avocat à la tête d'un important cabinet de Bolzano et un vice-directeur de la filiale du Haut-Adige de la banque autrichienne Raffeissen Landesbank.

⁹⁸ entretien 46, *ibid.*

⁹⁹ La municipalité nomme d'abord le vice-président de l'ordre des architectes de la Province et deux élus (architectes) du Conseil municipal. Lorsque la Province décide d'appliquer la réglementation nationale de réduction du nombre de membres dans les conseils d'administration, un architecte externe initialement nommé est exclu, mais les deux autres membres sont maintenus. La Ville, mise devant le fait accompli, doit, du fait des règles de parité de langue et de sexe, nommer deux membres de langue italienne et au moins une femme. Cela crée de fortes tensions au Conseil municipal. Les élus sont écartés au profit du directeur du secteur Planification et développement du territoire, un temps remplacé par le secrétaire général de la commune, lui-même substitué par un ingénieur spécialisé dans la planification des transports du Centre d'Etude PIM de Lombardie. Le vice-président de l'ordre des architectes est lui maintenu.

¹⁰⁰ Par exemple le 22 septembre 1999 à Rome pour décider du lancement le groupe paritaire, puis le 15 juillet 2004, le 22 décembre 2005, ou encore le 5 mai 2006, lors d'un sommet à Salzbourg sur le projet du Brenner, au cours duquel se décide le Protocole d'entente de l'Areale signé deux mois plus tard, etc.

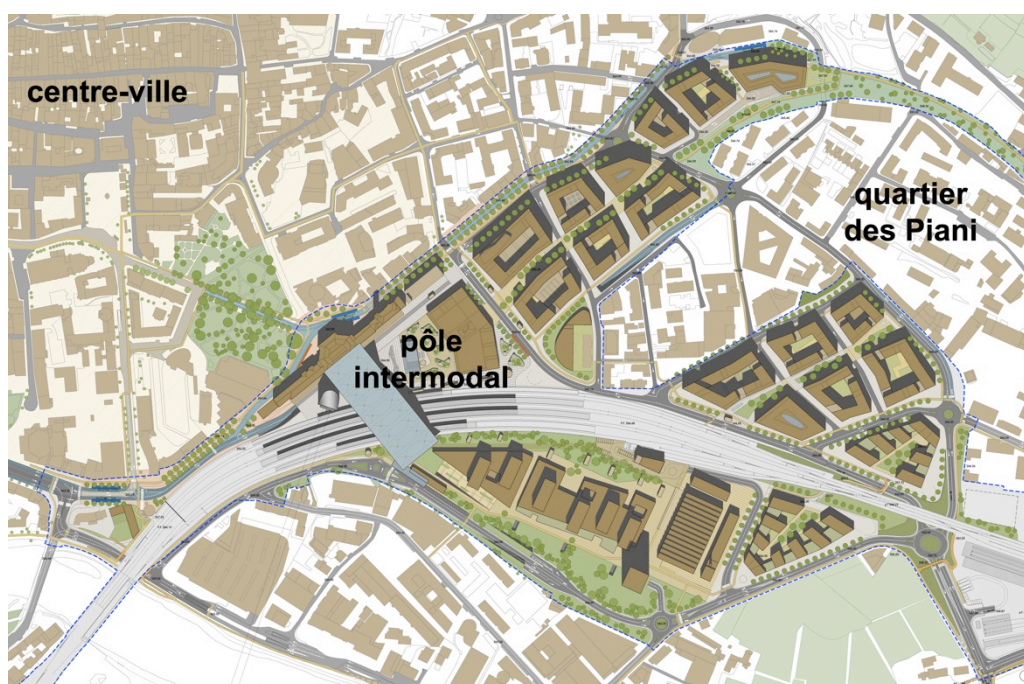
¹⁰¹ entretien 55, adjoint à l'urbanisme de la ville de Bolzano (2010-), 13 mars 2013, Bolzano.

¹⁰² *Idem.*

fait nous parce que de toute façon on les voit pour d'autres raisons », *ôtant ainsi un peu de connaissance, mais aussi de pouvoir de décision à la commune.*¹⁰³

Profitant de son rôle institutionnel sur le sujet de la ligne du Brenner, la Province n'associe pas la Ville aux discussions avec le dirigeant des FS. Ainsi, le leadership provincial s'appuie sur le lien privilégié de ses dirigeants avec ceux des FS. Ces relations s'expliquent également par les intérêts proprement ferroviaires poursuivis par la province dans la transformation de l'Areale qui seront analysés plus avant. Aussi, la mise en place de comités paritaires, la constitution d'une société dont le capital est également partagé et le choix d'un projet d'urbanisme commun à l'issue d'un concours, ne signifie pas l'absence de rapports de force et d'actions latérales du pouvoir exécutif et administratif provincial. La Commune reste toutefois indispensable pour parvenir à un accord. Elle est donc intégrée au Protocole d'Entente signé en décembre 2014 avec RFI, Trenitalia et Sistemi Urbani, en préparation de l'Accord de Programme prévu pour l'année 2015 (Provincia Autonoma di Bolzano et Comune di Bolzano 2014)¹⁰⁴. Le principe central du protocole de 2006, déjà remis en cause au moment du concours, est abandonné. Le troc est remplacé par la monétisation des terrains et la récupération d'une soule par Sistemi Urbani.

Figure 34 : Plan-masse du Masterplan de Bolzano



Source : ABZ, 2013

¹⁰³ entretien 46, *ibid.*

¹⁰⁴ L'entente préliminaire de l'Accord de programme a été signée le lundi 9 mars 2015. En juillet 2015, un « conseiller » était recherché par la société ABZ pour intégrer à son capital un partenaire privé aux côtés de la province et de la municipalité, afin de mettre en œuvre le Masterplan (Tanel 2015).

Conclusion

Les objectifs de ce chapitre étaient descriptifs : (i) rendre compte du déroulement de la reconversion de terrains d'un opérateur de l'État dans plusieurs contextes ; (ii) repérer les parties prenantes de ces processus ; et (iii) caractériser les espaces sociaux dans lesquels elles interagissent. Pour ce faire, nous avons successivement analysé les projets d'aménagement parisien, nantais, milanais et bolzanien dans lesquels une capacité d'action sur les sites ferroviaires est produite. Nous avons restitué les denses relations techniques, politiques et de propriété qui se sont déployées au sujet de la réorganisation de grandes emprises ferroviaires dans des villes françaises et italiennes.

Bien que l'enquête sur le sujet soit prolongée dans le chapitre suivant, il est possible de tirer les premières conclusions sur l'hypothèse de la fonction coordinatrice de ces projets d'aménagement pour intervenir la base matérielle du pouvoir logistique d'un opérateur de l'État. Pour souligner ces résultats, mettons-les en regard d'autres travaux sur les processus de transformation physique des espaces urbains.

Pour mener cette discussion, reprenons la catégorisation proposée en introduction basée sur l'ouverture ou la fermeture des espaces de décision et le caractère irénique, délibératif ou partisan des rapports entre les acteurs dans ces espaces. Le suivi de la vie sociale des projets d'aménagement a révélé le caractère à la fois clos et partisan des interactions entre les parties prenantes de ces processus. Nos résultats ne coïncident donc pas avec, d'un côté, l'ouverture, d'un autre côté, la nature consensuelle ou délibérative que certains auteurs ont relevée dans leurs analyses. Ces contradictions tiennent pour partie à la nature foncière et infrastructurelle et à la phase d'avancement des projets qui ont été étudiés. Il est certain que les échanges entre le propriétaire des terrains et les collectivités territoriales sont, en général, antérieurs et séparés de l'implication de la société civile. D'autres espaces de discussion et de décision contribuent à façonner les reconversions des terrains. Certains sont probablement plus ouverts et délibératifs. Cela dit, la discussion des modalités de l'action publique en matière de transformations urbaines reste nécessaire. En effet, les décisions prises dans les scènes de négociations déterminent ensuite les conditions de la transformation des terrains de l'État. Trois arguments peuvent être avancés.

D'abord nous ne nous retrouvons pas dans le caractère ouvert et agrégatif des espaces de décision, qui sous-tend les notions de forum, de zone ou de réseau de projet. Ces notions ont servi à décrire des transformations aussi matérielles et techniques que l'enfouissement des

déchets nucléaires (Callon, Lascoumes, et Barthe 2001), la démolition-reconstruction de quartiers (Cefaï 1996), l'installation d'une ligne de tramway (Zittoun 2013) ou la mise en œuvre de grands projets urbains dans des métropoles (Pinson 2005). L'accès aux espaces dans lesquels la reconversion des terrains ferroviaires est définie fait clairement l'objet d'un « filtrage » (Gaudin 2007). Il est limité aux agents et dirigeants politiques et techniques des collectivités territoriales et de leurs sociétés d'études et d'aménagement, aux agents et dirigeants des firmes ferroviaires, à des experts mandatés, qu'ils soient immobiliers, urbains ou ferroviaires, et, en France, aux représentants de l'État. Dans les quatre cas, nous sommes face à une gestion territoriale multiniveaux, sectorielle et professionnelle. Multiniveaux parce que ce sont les différents échelons territoriaux qui participent aux scènes, et eux seuls. Sectorielle parce que, face aux entreprises ferroviaires, ce sont les directions des transports et de l'aménagement qui représentent les collectivités territoriales dans ces scènes. Professionnelle parce que ces représentants sont essentiellement des ingénieurs, des architectes et des urbanistes. Plusieurs espaces de négociation et de décision existent dans un projet d'aménagement urbain. Mais l'idée selon laquelle « *il n'y a pas une arène définie du processus décisionnel, mais une multitude, privée de limites sûres et stables* » (Morisi 1990 : 93) ne correspond pas aux situations de cloisonnement observées. Le droit d'entrée est réservé à des organisations détentrices de ressources rares (capitaux financiers, savoirs techniques ferroviaires) voire monopolisées (foncier, droits à construire) et/ou de rôles institutionnels (autorité organisatrice des transports, gestionnaire d'infrastructure, adjoint à l'urbanisme).

Ensuite, les décisions ne sont pas le fruit de processus délibératifs. Les écrits précités laissent penser que les rapports entre les parties prenantes tiennent à des discours, des énoncés, des récits, des arguments et des interactions de face-à-face, et que ceux-ci sont orientés vers la construction d'un sens partagé. Ainsi Gilles Pinson considère que l'enjeu principal pour les acteurs d'un projet urbain est

de construire des « mondes communs », de se doter des mêmes cadres d'interprétation de la ville, de ses atouts et faiblesses et des enjeux auxquels elle est confrontée afin de pouvoir réduire l'incertitude, de constituer une capacité d'action collective et de rendre l'environnement plus maîtrisable. (Pinson 2009 : 164)

Or, dans les espaces que nous avons analysé, les visions de ce qui est en jeu et les prises de position par rapport à ces enjeux ne sont pas labiles. Elles sont lestées par des *ressources* institutionnelles, professionnelles, financières, réglementaires et foncières. Ces ressources sont génératrices d'asymétries, de multilatéralité et d'interdépendances. Par exemple, les savoirs ferroviaires créent un déséquilibre entre les gouvernements urbains et la SNCF. De même, les

règlements urbanistiques constituent une ressource légale monopolisée par les gouvernements urbains. Ces scènes sont peu ouvertes à la « *labilité des objectifs de l'action* » et à la « *réversibilité des choix* » (Pinson 2009 : 166-167). S'il y a changement des objectifs et des choix, c'est pour des raisons politiques, financières ou industrielles, et non parce que les acteurs ferroviaires et urbains construisent une vision partagée. Ce n'est pas que leurs interactions dans les scènes ne font pas évoluer les prises de positions initiales. C'est que les acteurs, parce qu'ils conçoivent de cette façon les processus de décision, sont dans une démarche de négociation, et non de délibération. Ils cherchent à trouver un point d'équilibre entre leurs positions et non à partager des énoncés valides à l'issue d'un processus de redéfinition des arguments des différents acteurs.

Le troisième point porte sur la vision irénique des intérêts et des relations des parties prenantes, véhiculée par les approches qui s'appuient sur la notion de coalition. La thèse selon laquelle les villes seraient gouvernées par des élites politiques et économiques coalisées est au centre de l'ouvrage classique de Logan et Molotch (1987). Cette vision d'un monde urbain qui se divise entre les élites politiques et économiques coalisées par l'idéologie de la croissance urbaine d'un côté et les mouvements sociaux de l'autre est reprise par la littérature sur les politiques urbaines néolibérales (cf. Brenner et Theodore 2002, pour une synthèse). Swyngedouw, Moulaert, et Rodriguez (2002 : 566) concluent ainsi leur étude comparative qui a été présentée dans l'introduction générale, avec l'idée que « *les "coalitions" d'acteurs publics et semi-publics produisent invariablement des groupes exclusifs pris dans un discours commun de progrès du projet* » (p.566). Transposée à l'analyse de la reconversion d'un site ferroviaire, elle oppose un bloc formé par les entreprises ferroviaires et les gouvernements urbains aux habitants (Novy et Peters 2012). Soit qu'elles mettent l'accent sur la dimension idéologique, soit qu'elles insistent sur les intérêts matériels, ces approches postulent que les espaces de décision ne font que confirmer des rapports de force en place. Or, deux résultats empêchent de suivre cette vision des affaires urbaines. D'une part, dans aucun des cas, la formation d'une coalition entre opérateurs, gouvernements urbains, institutions urbaines et acteurs immobiliers est observable. Les niveaux de gouvernement et les entreprises ferroviaires ne partagent pas les mêmes intérêts et conceptions de la reconversion des emprises du réseau ferré. Les positions divergent entre la Ville de Milan et de la Région Lombardie à propos du Passante 2 puis de la Circle Line. De la même manière, les rapports de force entre Nantes Métropole et RFF dénotent des finalités contradictoires. La sélectivité des parties prenantes ne signifie pas qu'elles s'accordent entre elles. D'autre part, la variable politique (au sens de *politics*) joue un rôle clé dans l'action publique qui vise ces terrains. Le cas de Milan montre que les

changements des majorités et des agendas politiques ont des effets substantiels sur la reconversion des terrains, que ce soit en termes de contenu ou de temporalité. L'investissement politique et financier de l'exécutif parisien s'articule avec des enjeux et un calendrier électoral. Le projet d'aménagement est une ressource politique.

La coordination entre les parties prenantes de la transformation des terrains de l'opérateur de l'État n'est donc pas une donnée d'entrée des processus. Elle ne procède pas de la formulation d'énoncés labiles. Elle se construit selon un processus d'ajustement mutuel entre des conceptions divergentes. Cela confirme la définition de la coordination proposée par Jean-Pierre Gaudin, pour qui elle consiste à « *la mise en relation fonctionnelle entre des institutions préservant, par ailleurs, leur autonomie* » afin d'opérer « *des ajustements et des compromis entre des finalités distinctes* » (2007 : 157). La confrontation et l'ajustement des conceptions ont lieu entre des acteurs autorisés et selon des formes légitimes, celles de la négociation. Le processus de déménagement de l'opérateur de l'État et de réaménagement de ses terrains est donc mieux compris s'il est abordé par l'analyse de ces scènes de négociation fermées et partielles.

Un dernier point doit être abordé pour bien saisir la forme et le contenu de ces scènes : leur contexte institutionnel. D'une part, les organisations participent aux scènes parce que des règles institutionnelles le prévoient. C'est aussi le motif pour exclure certaines entités, comme la Province dans le cas de Milan. De plus, les prises de position de ces organisations dans ces scènes sont fonctions des rôles institutionnels qui leur sont attribués, ici d'autorité organisatrice des transports ferroviaires, là de régulation du sol urbain. D'autre part, la manière d'envisager la reconversion d'un terrain de l'État varie d'une ville à l'autre, selon le régime de production urbaine qui y a cours. Les élus et les administrations locales conçoivent un mode d'intervention, à partir des pratiques instituées d'aménagement urbain. C'est ce qui explique les différences entre les quatre cas. En même temps, dans chaque cas, les gouvernements urbains doivent adapter ces modes de production urbaine aux contraintes singulières posées par les coûts et la complexité technique des reconversions et par les problèmes de coordination avec l'opérateur. La Ville de Paris a renoncé à prendre en charge une partie des aménagements. Le régime nantais n'est pas parvenu à transplanter la gare de triage sise au milieu du grand projet urbain de la métropole. La Ville de Milan a mis en place de nouvelles procédures de négociation et a convenu d'un arrangement interinstitutionnel spécifique. Province et municipalité de Bolzano ont développé des ressources organisationnelles extraordinaires pour gouverner la transformation de l'Areale, par rapport aux modalités habituelles d'aménagement urbain selon le modèle sud-tyrolien. S'ils sont

questionnés par les enjeux, notamment financiers, représentés par la reconversion des terrains de l'opérateur de l'État, c'est bien à partir des régimes de production urbaine existants que les transformations sont conçues. Cet encastrement des modalités de transformation des sites ferroviaires dans leurs contextes institutionnels locaux et nationaux va s'affirmer dans les prochains chapitres. C'est dans cette direction que le suivant poursuit l'enquête sur les rôles et les prises de position des parties prenantes dans ces projets matériels.

Chapitre 7. Acteurs et conceptions de la reconversion des sites ferroviaires

« Chacun voit midi à sa pendule, les villes voient leurs intérêts de ville, leur développement, leurs différentes politiques urbanistiques, les ferroviaires voient leurs enjeux à eux. [...] Il y a un moment, il faut que tout ça arrive à s'emboîter, et que les uns et les autres se comprennent. Et c'est vrai que souvent, entre les grands systèmes très techniques et les questions urbaines, il y a une incompréhension radicale au départ. [...] Le poids de la technique est tel qu'on a toujours l'air d'être frivoles. Des structures oui, donc ça complique. Il y a cette question des points de vue, des regards différents. [...] Voilà ! La rencontre des points de vue. On y passe notre vie. »¹⁰⁵

Introduction

La citation placée en exergue de ce chapitre suggère que la reconversion des sites ferroviaires met en rapport différents « *points de vue* » et « *intérêts* ». Ces points de vue sont 'lestés', ici par « *le poids de la technique* ». Ils sont donc autre chose que des représentations sociales ou des argumentations labiles. Pour « *que tout ça arrive à s'emboîter* », certains acteurs s'investissent dans une activité de « *rencontre des points de vue* », autrement dit, de coordination des parties prenantes. Cet acteur soulève donc trois idées relatives au processus qui nous intéresse : (i) la confrontation de conceptions divergentes des terrains et des enjeux de leur transformation ; (ii) le lestage de ces conceptions par des ressources ; et (iii) l'activité de certains acteurs pour fabriquer les compromis. Ces trois idées vont être développées dans ce chapitre qui prolonge notre questionnement sur la production d'une capacité d'action sur le support physique du pouvoir logistique d'un opérateur de l'État.

Nous savons désormais qu'elle est produite dans des scènes dont l'accès est limité à cet opérateur et aux différents niveaux de gouvernement et à travers des processus de négociation. Par rapport au chapitre précédent, ce questionnement est maintenant relié à l'hypothèse générale sur l'échelle nationale. Nous souhaitons vérifier si le fait que des terrains d'un opérateur de l'État soient en jeu entraîne de l'homogénéité dans les façons de prendre en charge leur transformation au sein d'un pays et différencie celles-ci entre deux pays.

Cette hypothèse traverse l'analyse des rôles et des prises de positions des parties prenantes de la transformation des terrains ferroviaires menée dans la première section. Le chapitre précédent a permis de conclure à la sélectivité des scènes de négociation. Cette section va au contraire révéler la pluralité des intérêts et des finalités au sein des entreprises ferroviaires et des niveaux de gouvernements. Les enjeux de coordination se posent donc

¹⁰⁵ entretien 1a, urbaniste du projet urbain de Clichy Batignolles, 21 mars 2012, Paris.

simultanément à l'intérieur et entre les niveaux de gouvernements et les entreprises ferroviaires. De plus, les rôles des parties prenantes ne sont pas divisés de la même façon selon les territoires. Nous insisterons en particulier sur celui des gouvernements urbains et des administrations centrales et déconcentrées de l'État français pour affiner notre hypothèse comparative.

La pluralité des rôles et des prises de position n'est pourtant pas illimitée. Elle renvoie à trois 'conceptions dominantes' de la transformation des terrains de l'État : industrielle, urbanistique et financière. La seconde section sera consacrée à définir ces conceptions et la façon dont leur 'lestage' par des logiques et des ressources diverses structure les prises de position des parties prenantes. Il est dès lors possible de revenir à notre questionnement sur la coordination. Nous défendrons l'idée que les parties prenantes ne cherchent pas à dépasser ces trois conceptions, mais plutôt à les ajuster. Comme l'écrit Philippe Zittoun, « *l'ajustement mutuel est ainsi un moyen d'observer la façon dont les individus arrivent à se coordonner sans pour autant nécessairement s'accorder sur des valeurs communes* » (2013 : 204). L'analyse des protocoles et la caractérisation des acteurs placés au centre des interactions entre les mondes ferroviaires et urbains nous en convaincront.

7.1. Pluralité des prises de position dans les scènes de négociation fermées

Le chapitre précédent a insisté sur le caractère fermé des scènes de négociation dont l'accès fait l'objet d'un filtrage. Cette sélectivité des parties prenantes contraste avec la pluralité de leurs rôles et de leurs prises de position vis-à-vis de l'enjeu représenté par la reconversion des sites. Ainsi, les firmes ferroviaires, les collectivités territoriales, l'État central et les intérêts économiques et sociaux organisés n'apparaissent pas comme des acteurs monolithiques à l'action unifiée et cohérente. Voyons comment se distribuent les rôles et les prises de position au sein de chacune des parties prenantes.

7.1.1. Les entités immobilières des firmes de flux : intermédiaires en France, rentières en Italie

Les rôles et les prises de position des firmes ferroviaires se jouent à deux niveaux en France : entre RFF et la SNCF et au sein de ces établissements. Le rôle et les prises de position de RFF et de la SNCF se différencient, du fait de leurs compétences à la fois institutionnelles et pratiques distinctes. Ainsi, étant en charge du réseau, RFF est très engagé sur le processus de transfert de Nantes État. L'établissement est d'ailleurs le maître d'ouvrage des études. Pour autant, les effectifs limités de l'établissement ne lui permettent pas de prendre en charge l'ingénierie du projet qui, à Nantes comme à Paris, est assurée par les bureaux d'étude de la SNCF. De fait, il y a une forte asymétrie dans la maîtrise technique et opérationnelle des reconstitutions ferroviaires. Cette asymétrie est due à la fois aux compétences et aux moyens en personnel. Aux « réunions, RFF est là, mais c'est plus sur les questions de principe. Les sujets techniques c'est vraiment la SNCF »¹⁰⁶. À l'inverse, les bureaux d'étude de la SNCF « comprennent des gens qui font des ouvrages d'art, du génie civil, [...] des gens qui sont spécialistes des voies ferroviaires, des gens qui sont spécialistes des caténaires, d'autres de la signalisation, c'est un monde ! »¹⁰⁷. En phase opérationnelle, les directions immobilières de RFF et de la SNCF délèguent conjointement le suivi des travaux, à une « maîtrise d'ouvrage mandatée », qui dépend de la branche infrastructure de la SNCF. Il en va de même pour la maîtrise d'œuvre. Un agent de la Direction de l'aménagement et de l'immobilier Ile-de-France de RFF considère que cela peut être « problématique », car « de temps en temps, on a des intérêts divergents et [la SNCF] a

¹⁰⁶ entretien 5, directeur général SPLA Paris Batignolles Aménagement (2010-2014), mercredi 18 avril 2012, Paris.

¹⁰⁷ entretien 65, chargé de mission, département valorisation et développement fonciers, Direction de l'immobilier, SNCF, 10 avril 2012, Paris.

du mal à se scinder en deux »¹⁰⁸. La SNCF préserve son monopole technique à l'intervention sur le réseau.

Malgré cela, les deux firmes font l'effort d'apparaître toujours alignées dans leur position face à la mairie de Paris. Ce sont les directions de l'immobilier de la SNCF et du foncier et de l'immobilier de RFF qui assurent ce travail de coordination et de façade. Ces entités ne sont en effet pas seulement occupées par la recherche de maximisation des plus-values foncières, mais aussi par la coordination du cœur d'activité des deux établissements. Ainsi, pour les Batignolles, les agents de la DI de la SNCF échangent avec les équipes territoriales de la Direction de Paris Saint-Lazare qui rédigent les cahiers des charges des reconstitutions, et les syndicats de cheminots¹⁰⁹. Ayant un rôle d'interface, elles gèrent également les échanges avec la mairie de Paris. « *Alors qu'il y avait beaucoup de tensions sur la répartition du patrimoine entre eux* », ils remettent leurs différends en dehors de la scène de négociation pour faire bloc face à la collectivité :

*On a compris qu'en tout cas ils parleraient d'une seule voix. [...] Ils résonneraient avec un intérêt commun. [...] Il y a eu une unité des entreprises ferroviaires pour se mettre dans une situation où ils géraient un intérêt commun et ils l'ont très bien fait.*¹¹⁰

Les échanges des deux établissements avec la Ville de Paris sont toujours conjoints. Cette coordination a des résultats concrets : il y a un seul programme de reconstitution et un seul prix pour l'ensemble des terrains.

Cet effort d'alignement ne se retrouve pas à Nantes. Que ce soit dans la scène foncière ou ferroviaire, les deux établissements ne traitent pas le sujet au même niveau et n'expriment pas les mêmes demandes. Sur la scène ferroviaire, les rivalités entre les dirigeants régionaux des établissements sont connues des autres parties prenantes. Cette opposition entre les deux établissements est particulièrement marquée dans le projet de la nouvelle gare de Nantes. RFF

¹⁰⁸ entretien 57, chef de projet à la Direction de l'aménagement et de l'immobilier Ile-de-France de RFF, 2 avril 2012, Paris.

¹⁰⁹ À la SNCF et aux FS, les négociations avec les syndicats sur la transformation des sites sont menées en interne, à part des échanges avec les collectivités. Cela ne signifie pas qu'ils sont sans effet puisque dans le cas des Batignolles certains choix ont été en partie définis par ces négociations. Il est néanmoins difficile de savoir, lorsque l'argument du « blocage » des syndicats est avancé par la SNCF, s'il ne s'agit pas d'un argument stratégique de la direction vis-à-vis de la collectivité (entretien 1a, *ibid*). Les syndicalistes que nous avons interviewés se disaient attentifs à la reconstitution de l'outil industriel et se montraient dubitatifs quant à la réalisation des projets de reconversion (entretien 69, délégué syndical régional (Pays de la Loire) et représentant au comité d'entreprise régional de la SNCF, 11 septembre 2012 et entretien 79, délégué syndical CGIL Alto Adige, FS, mardi 5 mars 2013, Bolzano).

¹¹⁰ entretien 3, directeur du bureau d'analyse et de prospection immobilière à la Sous-direction à l'action foncière de la Direction de l'urbanisme de la Ville de Paris, 4 avril 2012, Paris.

a présenté une contre-proposition au projet de l'AREP¹¹¹. Ce désalignement local fait l'objet d'une régulation verticale : « *ça faisait un peu séparation au niveau régional, mais ça se rejoignait au niveau national et ça redescendait au niveau régional* »¹¹². Mais au sein même de RFF, les positions ne sont pas alignées entre le cœur d'activité et la Direction du foncier et de l'immobilier concernant le transfert de la plateforme de Nantes État au Grand Blottereau. Selon un ancien membre de la DFIM, la Direction de l'infrastructure aborde le sujet « *avec une orientation [...] très ferroviaire à la base, [...] mouvement à la fois technique et surtout défensif, en disant "la ville va pousser l'urbain, nous on n'a qu'à pousser le ferroviaire"* »¹¹³. Un autre membre raconte qu'

*entre le projet ferroviaire et le projet urbain c'est une bagarre sans nom. [...] Nous au sein de la Direction foncière et immobilière, [...] on se battait comme des diables en interne pour faire comprendre que des réflexions sur le développement ferroviaire pouvaient peut-être se faire ailleurs que sur l'Île de Nantes. Mais pour certains c'est : « non c'est pas possible, il faut que cela se passe là ».*¹¹⁴

Pour contrebalancer en interne ce positionnement ferroviaire, la DFIM dépêche même l'un de ses agents sur place pour participer aux réunions et aux réflexions et réfère de l'avancement aux dirigeants du siège. Au concret, son rôle est :

*d'essayer de faire avancer la position de RFF, [...] essayer de faire s'exprimer le directeur régional qui voulait pas [...] de faire que tout le monde soit [...] d'accord sur la marche à suivre.*¹¹⁵

Du côté de la SNCF, ce sont les services régionaux qui sont mobilisés. À ce moment-là, « *SNCF a été très exigeant en disant : "mais attendez, moi, puisque vous me privez de mon outil, il faut tout me reconstituer, y compris ce qui ne m'était plus utile, etc. parce que ça peut le redevenir"* »¹¹⁶. Mais finalement, la SNCF renonce à la reconstitution du chantier de transport combiné dont elle a déjà vendu les terrains en 2007. Dès lors, la DI se concentre sur les enjeux fonciers et agit de façon autonome.

Sur les scènes foncières, les deux établissements ne se montrent pas plus unis. Pour le site du Pré-Gauchet, le chargé d'opération de Nantes Aménagement interagit séparément avec RFF et SNCF. Il existe un représentant régional du patrimoine de RFF depuis 2004, mais l'aménageur a dû conduire les négociations « *avec des Parisiens* », selon leur « *procédure* »¹¹⁷. À l'inverse, et bien que la Direction de l'immobilier et de l'organisation ait été constituée l'année précédente, à la SNCF « *ça se baladait* » entre plusieurs interlocuteurs locaux. Sur la scénette

¹¹¹ entretien 14, chargé du projet Nantes Gare à Nantes Métropole, 23 juillet 2012, Nantes.

¹¹² entretien 60, chef de projet, Direction du foncier et de l'immobilier (2009-2011), RFF, 1^{er} août 2012, Paris.

¹¹³ Idem.

¹¹⁴ entretien 57, ibid.

¹¹⁵ entretien 60, ibid.

¹¹⁶ entretien 89, ancien directeur adjoint de la DREAL Pays de La Loire, 12 septembre 2012, Nantes.

¹¹⁷ entretien 10, Chargé d'opération SPLA Nantes Métropole Aménagement, 11 juillet 2012, Nantes.

foncière de la Prairie-au-Duc Sud, RFF et la SNCF ont négocié séparément avec Nantes Métropole et la SAMOA. Le premier a laissé son délégué régional mener les échanges. Au contraire, le second n'a pas impliqué ses services régionaux et a discuté les terrains directement depuis le pôle central des transactions immobilières.

Ces deux cas permettent donc de saisir les tensions qui peuvent exister entre les établissements et à l'intérieur de chacun d'entre eux. La coordination des directions et des firmes n'est pas un préalable, mais doit être construite et entretenue. Cette coordination est assurée par les entités immobilières qui se retrouvent dans une position d'intermédiaire entre le cœur d'activité et le gouvernement urbain. Cette position est toutefois en tension avec la fonction strictement immobilière de ces entités.

La division du travail de projet est plus nette au sein des Ferrovie dello Stato, mais les intérêts divergent encore plus qu'au sein de la SNCF et de RFF. Le cas de Bolzano montre par exemple que RFI et les filiales immobilières ne partagent pas la même conception de la transformation des terrains. À l'issue du Comité paritaire de 2001, RFI s'entend avec la Ville et la Province pour procéder à un troc de foncier en échange de la nouvelle gare. RFI cherche ici à améliorer son outil de production. Mais l'accord est bloqué en 2003 par FRE qui conteste ce principe de troc. En 2006, c'est-à-dire au moment de la liquidation de cette filiale, RFI signe avec la Ville et la Province un protocole qui revient au principe du troc. Mais la création de Sistemi Urbani, deux ans plus tard, réaffirme les intérêts patrimoniaux des FS dans le processus. Son directeur revient sur la scène, par la porte du concours d'urbanisme de 2010. Il réclame à cette occasion une soulte pour la cession des terrains, en plus de la nouvelle infrastructure¹¹⁸. Ces dissensions produisent des alliances entre le gestionnaire d'infrastructure et les gouvernements urbains. C'est vrai à Bolzano, c'est aussi le cas à Milan.

Dans l'Accord-cadre de 2005 à Milan, l'adjoint aux transports de la Ville obtient le principe du réinvestissement des plus-values extraites par la firme dans l'étoile ferroviaire milanaise. Au départ, son idée est « *contestée par le président de la Holding FS, Cimoli¹¹⁹, qui voyait cela que d'un point de vue financier, et donc voulait récupérer les revenus financiers et non construire d'autres chemins de fer* », mais « *au contraire, Moretti, qui était le chef de RFI, [voulait] avoir des rails* »¹²⁰. Il

¹¹⁸ entretien 56, professeur d'économie territoriale, Politecnico di Milano, 21 mars 2013, Milan.

¹¹⁹ Il a été nommé directeur général des FS par Romano Prodi en 1996 à la suite d'une enquête sur son prédécesseur. Il active le processus de filialisation du groupe et reste à la tête du groupe jusqu'en 2004.

¹²⁰ entretien 38, adjoint à la mobilité de la Ville de Milan (1998-2006), professeur associé d'urbanisme au Politecnico di Milano, 18 février 2013, Milan.

gagne alors à sa cause le dirigeant de RFI, gestionnaire de l'infrastructure et propriétaire des terrains :

J'avais un bon rapport personnel avec Moretti. Et donc, ayant [...] des rapports d'amitié, cela m'a été assez simple de faire cette négociation, aussi parce que j'ai compris que lui, à cette époque, voulait le réseau [...]. Donc j'ai misé sur cet intérêt pour surmonter les résistances des autres. Il y avait plus de résistances dans la partie financière des Ferrovie, mais à la fin on y est arrivé.¹²¹

S'il y a un seul opérateur en Italie, les FS n'en est sont moins traversées par des intérêts et des conceptions divergentes quant à la transformation de ses terrains.

Toutefois, les rôles sont plus séparés au sein des Ferrovie. RFI et Sistemi Urbani procèdent à une division des enjeux et du travail de modernisation ferroviaire et de valorisation foncière. Le premier s'engage dans des débats techniques sur l'évolution souhaitable des nœuds ferroviaires milanais et bolzanien avec les collectivités territoriales. Le second entretient de pures relations de propriété avec les gouvernements urbains et les acteurs immobiliers. Sistemi Urbani n'adopte pas une fonction nodale entre le monde urbain et ferroviaire, comme en France. Elle est concentrée sur sa fonction de rentier qui « *poussent en permanence pour maximiser la valeur de leurs propriétés, en densifiant les usages existants ou en développant des utilisations plus valorisantes, dans le but d'augmenter les rentes qu'ils peuvent faire payer pour les utiliser* » (Harding 1995 : 42). Au cours de l'élaboration du Masterplan de l'Areale de Bolzano, RFI s'occupe de la « *partie technique* »¹²² et trouve un accord avec les collectivités sur le sujet. Sistemi Urbani se fait un devoir de « *privilégier les structures fonctionnelles* », mais la société « *vise surtout à évaluer la partie urbanistique* », du point de vue immobilier. En tant que future propriétaire des terrains, elle a rouvert la discussion sur le montant et la répartition des plus-values avec les collectivités et ABZ. À Milan, disposant de terrains désaffectés en pleine propriété, ses agents qui sont « *les plus attentifs à l'aspect financier* »¹²³, défendent exclusivement la conception immobilière auprès de la Ville et traitent ces terrains désaffectés exclusivement comme des actifs financiers.

7.1.2. Les gouvernements urbains : prise en charge des transformations en France, gestion des processus en Italie

Le rôle des gouvernements urbains et les ressources qu'ils engagent dans la reconversion des terrains de l'opérateur de l'État diffèrent selon les villes. En France, la Mairie

¹²¹ Idem.

¹²² entretien 84, chef du projet Areale Bolzano à Sistemi Urbani, 7 octobre 2013, Rome.

¹²³ entretien 32, directeur du service Pianificazione Mobilità Trasporti Ambiente, Ville de Milan, 22 janvier 2013, Milan.

de Paris et Nantes Métropole jouent des rôles similaires, avec des moyens inégaux. En Italie, la municipalité de Milan, bien qu'elle se soit plus engagée dans les Scali que sur d'autres sujets d'aménagement urbain, reste dans un rôle de régulateur. Au contraire, la Ville et de la Province de Bolzano ont développé des ressources de projet considérables sur l'Areale. Surtout, nous allons voir qu'elles envisagent différemment le rôle et les finalités de la reconversion des terrains de l'État. Enfin, les gouvernements urbains ne sont pas un bloc, différentes prises de position vis-à-vis de la transformation des terrains s'y confrontent

La Ville de Paris est à l'initiative du réaménagement des Batignolles. C'est l'adjoint à l'urbanisme qui provoque les premières rencontres avec l'État et les établissements ferroviaires. L'APUR était au centre de la problématisation de la présence ferroviaire dans la capitale depuis les années 1970. Au début des années 2000, elle vient en appui de l'exécutif pour produire les premières connaissances et formuler les solutions initiales, au sujet des Batignolles. Certes le régime municipal est débordé par la candidature olympique. Celle-ci provoque l'entrée de nombreux acteurs et un investissement particulier des services de la préfecture. Mais c'est bien la municipalité qui, à l'issue de l'accord de 2006, prend en charge le réaménagement des Batignolles. Nous pouvons dès lors parler d'aménagement municipal tant les différents aspects du déménagement de l'opérateur et du réaménagement des terrains sont assumés par la Ville. Elle engage des ressources à la fois financières, politiques, organisationnelles et professionnelles à cet endroit. En retour, elle acquiert une maîtrise des choix programmatiques et de la configuration de l'aménagement.

Cette maîtrise passe notamment par l'acquisition du foncier. La réglementation du domaine public prévoit que la collectivité territoriale compétente en matière d'aménagement soit prioritaire par rapport à des acheteurs privés. De plus, la valeur vénale des terrains inclut des abattements pour son programme de parc de 10 ha. Autrement dit, non seulement la Ville possède un droit de priorité qu'elle exerce, mais elle bénéficie également d'un traitement favorable à la mise en œuvre de sa politique de végétalisation. Le contexte institutionnel aide les gouvernements urbains à acquérir du pouvoir sur la transformation des terrains de l'État. Ils sont aussi contraints à prendre en charge le déménagement de l'opérateur dans leur territoire. En effet, la réglementation du domaine ferroviaire exige des collectivités territoriales qui acquièrent les terrains qu'elles payent les travaux nécessaires à la reconstitution des fonctions ferroviaires présente sur le site en plus de sa valeur vénale. À la fois par l'acquisition foncière et la reconstitution du réseau, les gouvernements urbains français prennent en charge la reconversion des terrains de l'opérateur de l'État.

Le gouvernement urbain nantais procède au coup par coup, à la mesure de ses moyens et au rythme du régime de production urbaine local. Il remplit néanmoins les mêmes fonctions que la Ville de Paris. Il utilise également des ressources politiques, légales, professionnelles, organisationnelles et financières pour acquérir les terrains. Ceci au service du projet urbain de l'Île de Nantes, conçue comme le nouveau centre métropolitain. Il se montre en revanche beaucoup plus hésitant que la municipalité parisienne à financer les reconstitutions ferroviaires. D'abord, ce sujet a été séparé des négociations foncières. Ensuite, l'étude technique terminée en 2010 a été remise, car la communauté urbaine a estimé que la dépense qui lui revenait – plus de 100 M€ – était trop importante. Malgré la réalisation d'une seconde étude en 2012, l'accord financier n'a pas été trouvé. Un dirigeant de Nantes Métropole reconnaît que *« s'il s'agit vraiment d'une reconstitution, on n'a pas grand monde, sauf à ouvrir la porte à des financements de Contrat de territoire du Conseil régional ou du Conseil général »*¹²⁴. En attendant, Nantes Métropole a demandé à ces deux échelons institutionnels de contribuer au financement des études. Même chose pour l'État qui, selon un membre de la DREAL, sera peut-être amené à financer le transfert : *« a priori [il] n'est pas concerné, mais il m'étonnerait que dans cette discussion, le jour venu, on n'appelle pas l'État au financement »*¹²⁵. En plus de faire contribuer les autres échelons institutionnels, Nantes Métropole fait pression sur l'opérateur ferroviaire pour que les terrains de Nantes État soient catégorisés comme des terrains industriels, car *« nous ne paierons pas une deuxième fois en donnant une valeur foncière de terrain à bâtir à leur terrain »*¹²⁶. S'ils endossent le même rôle à Paris et à Nantes, les gouvernements urbains ne disposent pas des mêmes moyens, en particulier financiers, pour déménager les installations de l'opérateur.

La Ville de Milan s'investit moins dans la transformation des Scali. Elle n'est pas aidée ou poussée à cela par les autres niveaux de gouvernement ou les règles qui encadrent la transformation des terrains ferroviaires. Le cas des Scali n'est pas isolé de ce point de vue. Depuis les années 1980, le gouvernement urbain limite son intervention urbanistique à la définition de plans stratégiques et à l'instruction administrative d'opérations privées. En comparaison d'autres opérations, les Scali font d'ailleurs l'objet d'un engagement particulier. Les adjoints aux Transports et à l'Urbanisme ont placé les ressources politiques à leur disposition sur ce sujet. Entre 1999 et 2005, Gianni Verga et Giorgio Goggi conçoivent le principe du réinvestissement des plus-values et le second se lance dans une activité de courtage à Rome. Entre 2006 et 2011, Carlo Masseroli réoriente le projet pour servir sa

¹²⁴ entretien 20, chef des projets structurants à Nantes Métropole, 13 septembre 2012, Nantes.

¹²⁵ entretien 89, *ibid.*

¹²⁶ entretien 20, *ibid.*

politique de croissance urbaine. Entre 2011 et 2015, Lucia De Cesaris mobilise des ressources légales et argumentatives pour remettre en cause l'accord précédent. Les « *tables* » de négociation sont ouvertes à l'initiative de la Ville. Elles représentent même une innovation importante dans les rapports interinstitutionnels pour la Ville qui envisage une procédure de résolution progressive des différents points de la négociation (Codecasa 2007b).

Toutefois, l'implication de la Ville reste limitée en ce qui concerne la production de ressources de projet et l'investissement de ressources financières. La négociation porte sur l'affectation des surfaces et les indices de densité, les ouvrages et les espaces publics qui doivent être rétrocédés à la commune, ainsi que sur l'affectation précise du réinvestissement des plus-values dans le nœud ferroviaire. Pour mener ces discussions, les services techniques produisent des études urbaines, environnementales et écologiques. Mais ces études sont limitées à celles qu'exige toute procédure d'Accord de programme. De plus, l'objectif s'est limité à définir l'impact des aménagements et les besoins d'équipement et d'infrastructures qu'ils génèrent (TEI 2009)¹²⁷. En outre, ces études ont été financées par le propriétaire des terrains, Sistemi Urbani, et non par la collectivité territoriale. Bref, les ressources de projet ne sont qu'en partie produites par l'administration locale.

Deux explications complémentaires à ce gouvernement quantitatif des transformations urbaines sont avancées par les acteurs milanais. La première est de ne pas faire fuir les promoteurs et les investisseurs face à des projets trop définis. L'enjeu est de décider en

*ne faisant pas un véritable projet parce qu'évidemment, de ce point de vue, le marché après est changeant, par conséquent chacun a ses idées. Mettre trop de bâtons dans les roues, trop d'entraves, veut dire n'avoir plus aucun intérêt pour le territoire par la suite.*¹²⁸

Cette crainte est liée à la seconde explication : il n'est pas du ressort de la municipalité de définir l'aménagement des terrains. Interrogé sur le montage opérationnel et financier des transformations à venir sur les Scali, le chef de projet de la Direction de l'urbanisme estime qu'« *ici nous sommes dans l'immobilier, chose qui nous regarde jusqu'à un certain point, ce sont leurs affaires* »¹²⁹. Autrement dit, en dehors de la négociation quantitative des programmes et de ce qui va revenir à la municipalité (équipements, foncier, impôts), les agents politiques et administratifs de la commune ne sont pas intéressés par les modalités concrètes de la

¹²⁷ Il s'agit par exemple d'identifier l'impact des programmes planifiés sur le trafic routier et ainsi de définir les infrastructures que la municipalité demande à l'aménageur des terrains de prendre en charge.

¹²⁸ entretien 40, responsable des estimations immobilières au service Valorizzazione Aree Comunali e non Comunali de la Direction sviluppo del territorio de la Ville de Milan, 28 mars 2013, Milan.

¹²⁹ entretien 27, responsable des Scali au service Progetti Strategici de la Direction Sviluppo del Territorio à la Ville de Milan, 10 janvier 2013, Milan.

production urbaine. Il revient au gouvernement urbain de contrôler et de juger de la conformité des propositions des développeurs par rapport aux données d'entrées qu'il a définies. Il exige des compensations et des améliorations, mais ne conçoit pas. En d'autres termes, l'approche de l'aménagement des Scali, malgré l'innovation qu'elle a constituée sur le plan partenarial, s'inscrit bien dans le régime de production urbaine milanais. Dans celui-ci, le gouvernement urbain tente d'obtenir le maximum de la part du propriétaire et des promoteurs. Contrairement aux cas français, pour le gouvernement urbain milanais, les terrains de l'État ne sont pas un lieu de dépense, mais d'extraction de ressources.

Contrairement aux Scali, la transformation de l'Areale de Bolzano a fait l'objet d'un investissement et d'une production de ressources importantes et de différents types. Que ce soit lors du Ferroplan entre 2000 et 2007 ou du Masterplan depuis 2008, des ressources financières, légales, organisationnelles, professionnelles et informationnelles ont été agencées pour pousser et maîtriser la réorganisation de la place de l'opérateur dans l'espace urbain. Durant la première phase, ces ressources sont assemblées par l'équipe de professionnels gravitant autour de l'adjoint à l'urbanisme. Ce dernier a investi tous les moyens politiques et professionnels en sa possession dans le Ferroplan. Depuis 2008, la municipalité et la province délèguent à la société ABZ la production de ressources de projet. Elles sont dès lors amenées à investir des sommes importantes dans le projet et le fonctionnement de la société et le financement des études¹³⁰.

L'objectif de cet engagement est double : maîtriser la forme et le contenu du futur quartier et concevoir un aménagement, dont la faisabilité urbaine, ferroviaire et financière soit acquise, afin de sécuriser, et donc attirer, les investissements. Durant la période du Ferroplan comme du Masterplan, les autorités locales ont ainsi constitué une capacité à gouverner la transformation du terrain de l'opérateur de l'État. Celles-ci veulent désormais convertir cette capacité à gouverner en une capacité à transformer. Pour ce faire elles cherchent à enrôler les élites économiques territoriales dans une coalition de projet. Cette situation contraste donc avec le cas milanais. Ce n'est pas pour autant qu'elle se rapproche des cas français, car ce rôle et ce pouvoir ne sont pas donnés par le cadre institutionnel national, mais construits par les gouvernements urbains.

* * *

¹³⁰ La dotation initiale de la société était de 2 M€. 3 M€ supplémentaires lui ont été attribués en mai 2012.

Pour négocier et prendre en charge la transformation des terrains ferroviaires, les gouvernements urbains engagent des ressources organisationnelles. Nous avons expliqué dans le chapitre 4 que les firmes ferroviaires ont constitué, avec leurs directions et filiales immobilières, des entités frontalières pour se mettre en rapport avec leur environnement urbain. De telles entités sont également mobilisées du côté des gouvernements urbains. À Paris, Nantes, Milan et Bolzano, des satellites de l'administration locale sont positionnés en vis-à-vis des entités immobilières des firmes ferroviaires. Ils assurent des activités techniques, de négociation et de coproduction avec leurs congénères ferroviaires. Dans cette tâche Paris Batignolles Aménagement a succédé à l'APUR et à la SEMAVIP présentes sur les Batignolles depuis le milieu des années 1990. À Nantes, la SAMOA est un acteur essentiel de la scène foncière. La municipalité de Milan, a mobilisé sa société d'expertise territoriale, l'AMAT, et sa société d'infrastructure, Metropolitana Milanese, pour développer des connaissances (faisabilité du Passante 2, étude d'impact) et pour dialoguer aux tables urbanistiques et ferroviaires avec les FS.

C'est à Bolzano que la localisation d'une entité entre les gouvernements urbains et le groupe ferroviaire est la plus explicite. Au départ, la société ne dispose pas de personnel et de compétences. L'organisation du concours international d'urbanisme est même sous-traitée à une équipe de consultants. Après le concours, elle est dotée de compétences internes. Un Responsable Unico del Procedimento et un « *project manager* » sont recrutés pour orienter et contrôler le travail de l'équipe de maîtrise d'œuvre. Le premier est architecte et le second est un ingénieur ferroviaire. Des ressources professionnelles sont donc placées dans l'entité ABZ pour qu'elle assure les échanges entre les collectivités territoriales et les FS. De fait, dans l'élaboration du Plan du fer, les FS sont « *un peu au balcon, à observer, collaborant pleinement, mais partant du principe que le projet doit être un projet qui marche avec ses jambes et où FS se positionne plus comme un acteur qui autorise et non comme un acteur qui fait* »¹³¹. Elles émettent des demandes et contrôlent la conformité technique de leur spatialisation dans le plan conçu par l'équipe de ABZ.

Ces organisations sont un moyen de coordination technique et tirent leur légitimité de l'avancement des projets. Elles restent pourtant sont étroitement contrôlées par les organisations dont elles dépendent. La Mairie de Paris a décidé de remplacer la SEMAVIP par Paris Batignolles Aménagement et de transférer les personnels de la première société dans la

¹³¹ entretien 50, *project manager* ABZ (2012-2015), dirigeant à la Direction de l'infrastructure devenue RFI (1975-2010, dirigeant à partir de 1981), président puis vice-président de Trentino Trasporti (2010-), lundi 4 mars 2013, Bolzano.

seconde lorsque le contexte juridique de l'aménagement s'est tendu¹³². La SAMOA qui disposait de larges prérogatives a été reprise en main par les dirigeants administratifs de Nantes Métropole, après le départ de son directeur historique, Laurent Théry et de Jean-Marc Ayrault¹³³. AMAT et Metropolitana Milanese aident les directions de l'urbanisme et des transports sans que cela soit contractualisé. Les évolutions d'ABZ sont dictées par les choix stratégiques de la Ville et de la Province.

Dans certains cas, l'intermédiation est plus ponctuelle. Lors de la négociation du programme de reconstitutions ferroviaires en 2006, la Ville de Paris doit faire face au monopole de la SNCF en matière de savoirs ferroviaires. Elle a alors recours à un bureau d'étude spécialisé dans les transports guidés sur rail, la SEMALY (aujourd'hui EGIS Rail). Il est chargé de faire une expertise des études élaborées par la SNCF. Pour la ville, l'enjeu est triple. D'abord, faire « *diminuer la facture* »¹³⁴ puisqu'elle doit prendre en charge les frais de reconstitution. Mais, les acteurs s'accordent sur le fait que cela a changé « *à la marge* » le projet ferroviaire. Ensuite, permettre « *aux gens de bien dialoguer sur des choses qui sont extrêmement techniques* », autrement dit, disposer d'une compétence pour interagir avec les établissements ferroviaires¹³⁵. Enfin, parce que « *c'est une façon d'économiser de l'argent public* », d'être dans « *une dynamique de contrôle* », de « *produire plus de rigueur* »¹³⁶. Cela permet de justifier devant le Conseil de Paris le bien-fondé des dépenses consenties¹³⁷. De fait, les établissements ferroviaires se veulent bienveillants quant à la constitution d'une expertise sur leur domaine. Le chargé de projet de RFF « *encourage ce type de démarche de la part de la collectivité* » parce que « *c'est de l'argent public* »¹³⁸. La SNCF « *est convenue que certaines critiques étaient justifiées, qu'on pouvait trouver des économies* »¹³⁹. En d'autres termes, l'enjeu était de corroborer l'aspect « *raisonnable* » de la dépense consentie. Cela ne nécessitait pas la constitution, en propre, d'une entité frontière, mais simplement la convocation d'un expert.

* * *

¹³² La décision d'implanter le Tribunal de grande instance impose de revoir le programme de la ZAC Clichy-Batignolles. La SEMAVIP est une société d'économie mixte. Cela impose une mise en concurrence des aménageurs pour sa réalisation. Pour éviter de perdre du temps dans cette procédure, la Ville décide de créer une société publique locale d'aménagement qui échappe à cette règle. L'autre intérêt de ce type de société par rapport à une société d'économie mixte est de pouvoir trouver des créances sur les marchés financiers. Cela a compté dans le choix de créer Paris Batignolles Aménagement (entretien 6, adjoint à l'urbanisme de la Ville de Paris (2001-2008) et président du groupe socialiste au Conseil de Paris (2008-2014), 25 avril 2012, Paris).

¹³³ entretien 12, maître-assistant, Ecole nationale supérieure d'architecture de Nantes, 24 septembre 2012.

¹³⁴ entretien 3, *ibid.*

¹³⁵ *Idem.*

¹³⁶ *Idem.*

¹³⁷ entretien 58, chef de projet, Direction régionale Ile-de-France de l'aménagement, RFF, 11 mai 2012, Paris.

¹³⁸ *Idem.*

¹³⁹ entretien 65, *ibid.*

Maintenant connus le rôle et les ressources mises en jeu par les gouvernements urbains pour reconvertir les terrains ferroviaires, précisons le rôle de leader assuré par les adjoints dans ces processus et les dissensions politiques internes qu'ils affrontent. Dans les quatre cas, les adjoints à l'urbanisme sont les agents clés de la problématisation, de la politisation, de la négociation et de la prise en charge de ces affaires. À Paris, l'adjoint à l'urbanisme de la première mandature de Delanoë, Jean-Pierre Caffet, est « *très présent dans le projet, très impliqué* »¹⁴⁰. Sa remplaçante, Anne Hidalgo l'est moins¹⁴¹. Mais en cumulant sa fonction à l'urbanisme avec celle de première adjointe, elle dispose de ressources politiques importantes. Elle utilise le projet pour légitimer son action en faveur de la mixité sociale et du développement durable. Nous avons souligné le rôle des adjoints milanais. L'un d'entre eux, Giorgio Goggi (adjoint aux transports) ainsi que Silvano Bassetti à Bolzano se transforment en entrepreneurs institutionnels, si l'on retient la définition déjà utilisée pour qualifier les directeurs immobiliers de la SNCF, de RFF et des FS (Battilana, Leca, et Boxenbaum 2009). Leur *diagnostic* a porté sur la mutabilité vers l'urbain des sites présents sur leur commune, leur *pronostic* a identifié la possibilité d'un financement de la modernisation de l'infrastructure ferroviaire grâce au développement urbain et la *motivation* s'est opérée aussi bien en direction des milieux techniques et politiques des collectivités et de l'État que des entreprises ferroviaires.

Les adjoints attendent des bénéfices politiques des projets qu'ils défendent. Anne Hidalgo et, moins exclusivement, Silvano Bassetti ont inscrit leur action dans une perspective électorale. Carlo Masseroli a cherché à capter la propriété du projet des Scali en le reformulant dans le PGT comme la *Circle Line*. Lucia De Cesaris, en abaissant les volumétries, a envoyé un signal clair à son électorat : une politique de gauche préside désormais à la destinée des transformations urbaines milanaises. Si le rôle de l'adjoint à l'urbanisme nantais est moins éclatant, il n'en est pas moins important. Patrick Rimbart est, en effet, la cheville ouvrière du projet de l'Île de Nantes depuis le début des années 1990. C'est durant toute cette période un fidèle agent du réseau de Jean-Marc Ayrault. Lors de l'accession de ce dernier au poste de Premier ministre, il accède au poste de maire et devient par là même président de la SAMOA. Au sein des gouvernements urbains, les adjoints sont donc les leaders des projets de transplantation des opérateurs de l'État.

¹⁴⁰ entretien 1a, *ibid.*

¹⁴¹ entretien 2, chef de projet des ZAC Porte d'Asnières et Clichy Batignolles, Direction de l'urbanisme - Sous-direction de l'aménagement, Ville de Paris, 26 mars 2012, Paris.

Ce leadership n'implique pas un alignement des positions au sein des conseils municipaux. On peut identifier deux sources d'opposition qui produisent des effets. La première provient des élus verts des majorités de centre gauche. À Paris, Nantes et Bolzano, ceux-ci ont exercé leur poids au sein des majorités municipales pour influencer sur les projets. À Paris, ils ont été déterminants dans la définition des programmes durant la première mandature. Ils ont poussé en particulier le projet de parc et la constitution d'un pôle de services urbains (centrale béton, gare de fret lourde et légère, centre de tri des déchets)¹⁴². De fait, lorsque ceux-ci n'ont plus été nécessaires pour constituer une majorité au Conseil municipal après les élections de 2008, les aspects substantiels du développement durable ont été minimisés. Selon un agent de la Direction de l'urbanisme,

concrètement toutes les décisions, les grandes impulsions sur Clichy Batignolles ont été prises pendant la première mandature. Caffet, si vous voulez, son rôle c'était un petit peu de négocier avec les écologistes – qui étaient indispensables pour avoir la majorité au Conseil municipal – un certain nombre de choses. Je dirais que la version développement durable de l'opération... je me risque à dire qu'aujourd'hui c'est plus des mots.¹⁴³

À Nantes, François de Rugy a pris plusieurs fois position en faveur du maintien d'une présence ferroviaire à Nantes État. À Bolzano, les élus verts ont contribué, au côté du comité « Salviamo la stazione », à faire pression contre le déplacement de la gare voyageur et par conséquent à l'abandon du Ferroplan¹⁴⁴.

La deuxième source de pression interne au gouvernement urbain provient du niveau infracommunal (mairie d'arrondissement, centre civique, conseils de quartier et de zone dans nos cas). Elle s'exerce cependant de façon très différente selon les villes. Elle est inexistante à Nantes où l'élu du secteur est un proche de Jean-Marc Ayrault qui devient adjoint à l'urbanisme suite à son départ. Elle est également peu présente à Bolzano. Le quartier populaire des Piani est situé de l'autre côté des rails. L'un des objectifs du projet est de réduire la césure entre ce quartier et le reste de la ville. Celui-ci est inclus administrativement dans le secteur bourgeois du Rencio. Interrogé sur ses positions vis-à-vis du projet urbain, le maire du secteur alternait entre préjugés et condescendance envers les habitants des Piani¹⁴⁵. La « Zona 9 » de Milan dans laquelle se situe Farini est également populaire. Celle-ci possède une solide

¹⁴² entretien 1a, *ibid.*

¹⁴³ entretien 2, *ibid.*

¹⁴⁴ entretien 51, président du groupe Verde, président de la Commission mobilité, Conseil municipal de Bolzano, 7 mars 2013, Bolzano.

¹⁴⁵ entretien 43, président du Conseil de quartier Centro-Piani-Rencio, Südtirol Volkspartei, Conseil municipal de Bolzano, 27 février 2013, Bolzano.

structure militante et la mairie craint spécialement les mobilisations de ce quartier¹⁴⁶. La destination du site à un grand parc dans le PRG de 1976 répondait déjà aux demandes exprimées par la population. Selon le chargé de projet à la Direction de l'urbanisme, l'affectation de 65 % des surfaces de Farini à des espaces verts actualise cet engagement, à ceci près que son financement doit être assuré par l'opération elle-même. La zone de

*Farini a une tradition, disons politique très forte, qui depuis les années 1970 demandait que le site soit intégralement affecté à un parc public. [...] Donc la présence du parc est une chose qui reste, et en effet, c'est un objectif central de la transformation urbaine, mais peut-être qu'aujourd'hui il y a moins de préjugés sur le fait que pour réaliser ce parc, et pour le financer, il n'est pas impensable qu'il y ait également des constructions, qui, entre autres, contribueront également à recoudre un peu le dessin urbain, parce que c'est un grand vide, donc infrastructures et parc seront de toute façon financés par des opérations qui ont une rentabilité de type économique.*¹⁴⁷

La structure militante se traduit dans les représentants du Conseil d'arrondissement. En 2009, la section locale du Partito Democratico (Circolo PD « A. Caponnetto ») formule ainsi un projet alternatif à la Variante de la municipalité de droite. La critique porte notamment sur les constructibilités (1,8 million de m²). La section estime qu'« avec moins de la moitié [des surfaces bâties, ndr] on obtiendrait un quartier plus vivable, garantissant les ressources [financières] pour la dépollution du site et l'intérêt public. » (Gruppo Consigliare PD Comune di Milano 2009 : n.p.). L'exécutif de gauche élu en 2011 a effectivement baissé les volumes constructibles sur les Scali, et en particulier sur Farini et Porta Genova où les contestations locales étaient les plus structurées¹⁴⁸.

C'est finalement à Paris que l'opposition de la mairie d'arrondissement est la plus marquée. Le 17^e arrondissement a toujours élu des majorités de droite. Le projet de Clichy Batignolles est donc, à plusieurs reprises, le théâtre d'oppositions entre l'exécutif municipal et le maire d'arrondissement. L'un des moments les plus critiques de ce point de vue s'est déroulé lors de la révision du Plan local d'urbanisme. Cette révision augmente la hauteur des futures constructions de 33 à 50 mètres. Ce « déplafonnement » fait suite à la décision d'implanter le tribunal. La Ville veut en effet retrouver une partie des surfaces de logements perdues du fait de l'implantation du grand équipement. La densification est contestée par le maire d'arrondissement qui dénonce le retour de tours de logements sociaux dans la capitale¹⁴⁹.

¹⁴⁶ entretien 26, fonctionnaire, service Programmazione territoriale e urbanistica, Direzione Generale Territorio, Urbanistica e Difesa del suolo, Région Lombardie, 17 décembre 2012, Milan.

¹⁴⁷ entretien 27, *ibid.*

¹⁴⁸ entretien 26, *ibid.*

¹⁴⁹ Les échanges relatifs à la modification du Plan local d'urbanisme au Conseil municipal confirment également l'opposition des élus Verts. Ils ne votent pas la modification, car ils jugent contraire au Plan Climat la construction d'une tour de 160 m pour le Tribunal de grande instance (Mairie de Paris 2009).

L'année 2009 est ainsi une « *période de crise terrible où il y a eu une très grande contestation de la part de la maire d'arrondissement sur le thème “la hauteur”* »¹⁵⁰. Elle n'est pourtant pas parvenue, à bloquer la décision de l'exécutif parisien.

En résumé, dans ces projets, les gouvernements urbains n'ont pas le même rôle, n'investissent pas les mêmes ressources et sont traversés par des pressions politiques. Cela s'explique par des contextes institutionnels différents en France et en Italie. Toutefois, la variable politique joue un rôle prépondérant dans la mobilisation et le positionnement des adjoints. Enfin, les gouvernements urbains ne constituent pas un bloc. Que ce soit au sein des majorités ou entre les représentations infracommunales et municipales, différentes conceptions de la reconversion des terrains ferroviaires cohabitent au sein de ces centres politiques.

7.1.3. Les régions : nouveaux porte-paroles des intérêts ferroviaires

Départements et Régions n'ont pas les mêmes positions, rôles et pouvoirs, dans la reconversion de ces terrains ferroviaires. Les ressources qu'ils engagent diffèrent tout autant. À ce niveau, la variable nationale est moins nette, notamment du fait du statut particulier de deux villes. À Paris, le département n'a d'existence que formelle. À Bolzano, la Région est virtuelle et la Province autonome dispose de pouvoirs étendus en matière fiscale, urbanistique et ferroviaire.

L'échelon régional porte des intérêts ferroviaires dans ces processus, mais ceux-ci ne sont pas alignés avec ceux des firmes ferroviaires. À Milan, la Région est signataire des accords de 2005 et de 2007. Ses directions du territoire et des transports interviennent dans les deux tables. Le dossier est suivi à la fois par les adjoints de ces services et la représentation subrégionale de l'institution. Elle dispose de compétences et de savoirs techniques importants à la fois au sein de sa Direction des transports et dans l'entreprise qui assure le service régional, Ferrovie Nord Milano. Elle a des intérêts et des positions précis quant au réinvestissement des plus-values extraites de la vente des terrains. Elle a obtenu qu'une partie de celles-ci soit dédiée à l'achat de trains régionaux. Elle s'est opposée avec succès au projet de Circle Line¹⁵¹. Lors de la crise politique touchant le conseil et l'exécutif régional entre 2010 et 2013, la

¹⁵⁰ entretien 1a, *ibid.*

¹⁵¹ Entretien 33, Metropolitana Milano (MM), Direction Progettazione Sistemi per la Mobilità, chargé d'étude, 23 janvier 2013, Milan.

procédure de négociation a dû être pratiquement interrompue¹⁵². Aucun accord sur les Scali ne peut-être conclu sans sa validation de l'Accord de Programme.

Les entreprises ferroviaires françaises trouvent de leur côté un puissant relais à leurs revendications industrielles dans la Région Pays de la Loire. Ceci s'explique par la compétence institutionnelle de cet échelon qui a le rôle d'autorité organisatrice des transports. Cette position est aussi politique. En effet, les fonctions nationales dans ce secteur, de son président, Jacques Auxiette, importent. Fervent défenseur de la régionalisation ferroviaire, ce dernier est membre du Conseil d'administration de RFF et président de la Commission transports de l'Association des régions de France. Un agent de la Direction des transports reconnaît que

*cette mission nationale [de Auxiette, ndr] vient peut-être accentuer l'exigence que l'on peut avoir au niveau de la région Pays de la Loire pour les projets qui sont engagés [...]. Donc l'exigence elle est forte au plus haut niveau et l'on doit tout mettre en œuvre pour que les projets se réalisent.*¹⁵³

Enfin, la « très haute ambition en faveur du développement du transport ferroviaire régional »¹⁵⁴ est renforcée par les multiples projets qui, ensemble, transforment et rééchelonnent aux niveaux régional et métropolitain l'étoile ferroviaire nantaise (Maulat 2014). La Région « a une présence très importante sur Blottereau avec ses ateliers de réparation, de stockage, d'entretien des [trains express régionaux] »¹⁵⁵. Cette présence augmente son attention sur le sujet du transfert de Nantes État. L'agent en charge du dossier à la Région aborde les sites ferroviaires comme des ressources foncières permettant le développement ferroviaire :

*Le transport ferroviaire est aussi une industrie et il faut pouvoir maintenir aussi ces matériels, et il faut aussi pouvoir entretenir les voies, et pour cela il faut des espaces qui accueillent l'ensemble des équipements de ces activités. [...] Sur Blottereau nos attentes sont d'abord celles de tout aménageur ou de toute collectivité qui doit prévoir l'avenir [...], en tout cas le préserver. Pour nous, c'est essentiel de pouvoir conserver des opportunités de développement du ferroviaire, quel qu'il soit, que ce soit marchandises ou voyageurs.*¹⁵⁶

Autrement dit, la Région porte un raisonnement de protection du domaine, précisément celui dont les directions immobilières tentent de défaire la SNCF et RFF. La Région a donc des intérêts matériels et fonctionnels concrets dans le processus de transfert. Elle a une conception industrielle de la réorganisation de l'emprise du réseau ferroviaire à Nantes qui diverge de celle urbanistique de la métropole.

¹⁵² entretien 27, *ibid.*

¹⁵³ entretien 22, chef de service planification, transports alternatifs, gares et infrastructures, Région Pays-de-la-Loire, 24 septembre 2012, Nantes.

¹⁵⁴ *Idem.*

¹⁵⁵ entretien 89, *ibid.*

¹⁵⁶ entretien 22, *ibid.*

Le cas parisien se différencie nettement du cas nantais sur ce point. En effet, la Région Ile-de-France ne prend pas part aux négociations sur le repositionnement des fonctions ferroviaires. La collectivité régionale a pourtant la tutelle (formelle) du Syndicat des Transports d'Ile-de-France, l'autorité organisatrice des transports en Ile-de-France depuis 2000. Plutôt que de défendre les enjeux ferroviaires, elle soutient financièrement et symboliquement le projet urbain de la Ville. À la façon du « gouvernement par trophée » (Epstein 2013b), elle attribue en 2010 une subvention, dans le cadre du second appel à projets « Nouveaux quartiers urbains ». Cette politique gratifie des projets d'aménagement jugés vertueux sur le plan du développement durable¹⁵⁷. Aussi, malgré leur rôle institutionnel similaire, les prises de position des deux régions divergent, du fait d'intérêts à la fois politiques et matériels distincts dans la réorganisation du réseau dans leur capitale.

À l'inverse, malgré la présence réelle de l'échelon départemental en Loire Atlantique et son existence formelle à Paris, tous deux n'ont aucun rôle dans les processus. À Nantes, le département participe à l'étude de transfert en contribuant à 15 % de son financement. Il a montré de l'intérêt pour la réalisation d'une plateforme fer-route au Grand Blottereau. Mais cette dernière a été exclue du projet de transfert et le département n'a pas eu de poids dans la décision. À Milan, la Province est finalement acceptée aux tables de négociation trois ans après leur lancement. Les propositions qu'elle porte, comme la réalisation de parkings relais près des gares périurbaines, sont rejetées par les autres parties prenantes. Ainsi, à Paris, Nantes et Milan, l'échelon départemental n'a pas de pouvoir dans les processus que nous étudions.

La puissante Province de Bolzano fait exception. Elle a un rôle prépondérant non seulement sur le volet ferroviaire, mais aussi sur le projet urbanistique de l'Areale. Ce rôle est le résultat à la fois des compétences institutionnelles procurées par le statut de Province autonome, du leadership politique assuré par l'hégémonie du parti Südtiroler Volkspartei et des moyens pécuniaires et techniques dont elle dispose. Ces ressources institutionnelles, politiques, financières et techniques lui procurent une position dominante vis-à-vis de la Ville. Comme à Nantes, des enjeux matériels contribuent à mobiliser la Province. Ses trains utilisent quotidiennement l'Areale, qui est le point d'arrivée des lignes locales. Elle entend donc utiliser la reconversion du site pour mettre en place un réseau provincial passant et progresser ainsi dans son projet d'intégration territoriale. Nous y reviendrons dans le dernier chapitre.

¹⁵⁷ Les financements prévus dans le cadre du Contrat de plan État-Région sont attribués en fonction du nombre de logements construits, avec un système de bonifications basées sur des critères d'appréciation telle que la « rétroaction sur la ville existante », la « mixité sociale » et la « mixité fonctionnelle », le « développement économique, l'emploi et la formation », « l'innovation », etc.

7.1.4. L'État central et déconcentré : omniprésence en France, absence en Italie

L'État central aborde de façon antinomique la transformation de la présence matérielle de son opérateur dans les villes françaises et italiennes. Le gouvernement et les administrations de l'État français sont présents dans la reconversion des emprises ferroviaires. Ils sont en revanche complètement absents des processus italiens. L'État français revêt différentes figures et exerce des activités multiples dans les processus que nous suivons. Il est présent dès le début des discussions sur les Batignolles avec la SNCF. Sa présence s'accompagne de recommandations. Le rapport Pommellet (2003 : 38), commandé par le ministère de l'Équipement, demande la construction prioritaire et majoritaire de logements. Les services de l'État sont ensuite très impliqués dans la candidature olympique. L'État prend alors part au « *dialogue tripartite* »¹⁵⁸ avec la Ville et les établissements ferroviaires. Les discussions entre la Ville, RFF et la SNCF se font

*sous l'égide du préfet de Région qui réunissait les acteurs régulièrement. Et à l'époque on avait en permanence un membre du cabinet du Premier ministre et régulièrement un membre du cabinet du président de la République pour, je dirais, pousser les ferroviaires dans leurs derniers retranchements.*¹⁵⁹

De fait, un arbitrage interministériel statue en 2004 sur « *l'opportunité de reconstituer aux Batignolles, et pas ailleurs, certaines installations et [...] sur la taille des emprises conservée pour les ferroviaires* »¹⁶⁰. Sur les choix urbanistiques, les représentants de l'État n'ont certes « *pas été prescriptifs sur la forme urbaine et sur la conception du village* », mais avaient « *un rôle consistant à nous dire plutôt "faites gaffe les mecs, faites pas ça parce que c'est pas bon pour le dossier"* »¹⁶¹. En revanche, sur les aspects financiers, c'est le préfet, flanqué d'inspecteurs des finances, « *dont le chef de l'inspection* », qui intervient :

*On discutait y compris dans le détail. Ça avait parfois l'aspect de discussions de marchands de tapis. « Il y a un million là », Landrien¹⁶² il me dit « vous pouvez pas les prendre ? » « Je les prends pas intégralement, si vous vous voulez on fait 75-25 ». Moi, il me disait « faites 50/50 », « normalement c'est à vous Monsieur le préfet, faites 75/25 », et puis on finissait par toper à 50/50.*¹⁶³

Enfin, les services de l'État décident de cessions foncières. Lorsqu'il faut convaincre le Comité international olympique de la faisabilité du village olympique, le préfet de Région est directif :

¹⁵⁸ entretien 2, *ibid.*

¹⁵⁹ *Idem.*

¹⁶⁰ entretien 65, *ibid.*

¹⁶¹ entretien 6, *ibid.*

¹⁶² Bertrand Landrien a été préfet de la région Ile-de-France et de Paris entre juillet 2002 et mai 2007. Entre 1995 et 2002, il était directeur de cabinet de Jacques Chirac, qu'il assiste à nouveau en tant que Préfet hors cadre à partir de 2007.

¹⁶³ entretien 6, *ibid.*

« dans cette première phase, sur la ZAC Cardinet-Chalabre qui faisait un peu plus de 7 ha, le préfet [...] a dit “je constate qu’il y a 5 ha cessibles immédiatement” »¹⁶⁴. Les représentants de l’État central ne se contentent pas d’une médiation entre l’opérateur et le gouvernement urbain. Ils orientent, négocient et décident le tour de la transformation du terrain.

Plusieurs acteurs s’accordent sur le fait que la décision de poursuivre le projet de réaménagement du site, malgré l’échec de la candidature olympique, est prise directement par le Premier ministre et le maire de Paris¹⁶⁵. Dans les négociations qui préparent les accords de 2006, la Préfecture est représentée par sa Direction de l’urbanisme, du logement et de l’équipement, en lien avec le cabinet du Premier ministre. Son directeur « *passait un temps fou à faire ça, à piloter, à trouver les compromis, à convaincre tout le monde, à calmer le jeu* ». Les discussions se font « *toujours sous la houlette du Préfet, qui jouait les bons offices* ». Il entérine leur conclusion en signant la convention globale d’objectifs de 2006 qui établit ce qui sera édifié aux Batignolles¹⁶⁶. C’est directement le président de la République qui prend, avec le maire, la décision de localiser le Tribunal de grande instance sur le site en 2009. Aussi, un opérateur de l’État central arrive dans le système d’acteurs, cette fois en tant qu’acquéreur des terrains¹⁶⁷ et maître d’ouvrage du tribunal, à travers un établissement public dédié. Sans surestimer le rôle de l’État central, il faut souligner la présence constante de ses responsables politiques et administratifs dans le processus. Ses modes d’interventions sont multiples et renvoient aux figures du médiateur, de l’arbitre, du régulateur, et du partisan, mais aussi du bâtisseur et du propriétaire.

À Nantes, l’intervention des acteurs de l’État est moins importante, mais néanmoins constante. Ils sont moins nombreux à prendre part, les modes d’intervention sont moins variés et le positionnement moins partisan. C’est l’État déconcentré, c’est-à-dire le Préfet, mais surtout la Direction régionale de l’équipement (aujourd’hui DREAL) qui prennent part au processus, principalement au sein de la scène ferroviaire. Ils conçoivent leur action en ces termes :

*à la limite on pourrait être absent, sauf qu’aujourd’hui on demande à l’État d’être présent pour faire avancer les dossiers et mettre de la médiation et de la régulation dans toutes ces opérations. [...] Ça peut paraître idiot, mais aujourd’hui je pense que c’est une fonction nécessaire. Alors c’est pas du tout un rôle pour l’État, mais pourtant il est le seul à pouvoir le faire aujourd’hui.*¹⁶⁸

¹⁶⁴ entretien 3, *ibid.*

¹⁶⁵ entretien 2, *ibid.* et entretien 65, *ibid.*

¹⁶⁶ *Idem.*

¹⁶⁷ Les conditions d’acquisitions sont finalisées dès 2009 : l’État se substitue à la municipalité sur cette partie du site avec les mêmes conditions d’achat du foncier et de financement des reconstitutions.

¹⁶⁸ entretien 89, *ibid.*

À l'avenant, la personne en charge du suivi élude soigneusement toutes les questions qui nécessitent de prendre position entre le gouvernement urbain et l'opérateur, comme la pertinence de la reconstitution d'une fonction ou l'intérêt de maintenir des installations sur Nantes État. Même dans l'exercice de ses fonctions régaliennes, la DREAL a surtout un rôle d'accompagnement. Dans la procédure de déclassement, elle donne « *bien sûr* » un avis. Au moment de l'aliénation, elle est « *de temps en temps consulté[e]* ». Mais l'agent en charge de superviser cette procédure n'a « pas souvenir d'un avis négatif »¹⁶⁹. L'État déconcentré escorte sans contrainte les parties prenantes, et ce depuis les premières réflexions. Il finance les premières études lancées par l'Association communautaire de l'estuaire de la Loire. L'attribution de ressources financières à la mise au point du transfert n'a pas cessé depuis.

Deux actions plus stratégiques peuvent cependant être identifiées. Nous avons vu que les produits des cessions des terrains du Pré-Gauchet avaient été captés par la SOVAFIM. De même, cette opération et celle sur les franges de Nantes État ont été comptabilisées dans le Programme national de mobilisation du foncier public. L'État central peut donc extraire des ressources financières et politiques, des processus négociés entre ses opérateurs et des gouvernements urbains. Il peut aussi attribuer des ressources. C'est le cas après l'accession au poste de Premier ministre de l'ancien maire en 2012. D'abord, Jean-Marc Ayrault, qui « *en tant que président de Nantes Métropole, était un farouche partisan du relogement* [de l'hôpital, ndr] *sur l'île de Nantes* »¹⁷⁰, entérine la décision du regroupement du centre hospitalier sur l'île. Ensuite, les terrains ferroviaires sur lesquels l'hôpital doit prendre place ont été un temps placés dans la liste du Programme de mobilisation du foncier public, dans le cadre du projet de loi Duflot (Léchenet 2012, cf. chapitre 5). Malgré la vision neutre que les agents de l'État ont de leur rôle, la régulation croisée et partisane est un mécanisme toujours mobilisable¹⁷¹. Plusieurs segments de l'État s'impliquent selon différents motifs et modes d'intervention dans la reconversion des terrains ferroviaires.

À cela s'ajoutent les fonctions proprement régaliennes de l'État. C'est ainsi qu'interviennent systématiquement les services de deux ministères : France Domaine, du ministère des Finances, et la Direction générale des infrastructures, des transports et de la mer, du ministère de l'Équipement. La première évalue la valeur vénale des terrains et joue à ce titre un rôle de cadrage et de confirmation dans la construction de la valeur des terrains de

¹⁶⁹ Idem.

¹⁷⁰ Idem.

¹⁷¹ Au-delà des questions ferroviaires, l'État est impliqué dans nombre de sujets sur l'île de Nantes. Le déplacement du Marché d'intérêt national est suivi par la préfecture. Le déménagement des activités portuaires encore présentes sur la rive sud de l'île implique également l'État.

l'opérateur (cf. Encadré 9). Après l'autorisation d'aliéner accordée par France Domaine, les services de l'Équipement estiment la pertinence du déclassement des terrains du domaine ferroviaire. Selon un agent en charge de cette tâche au ministère, les refus sont très rares, sinon inexistants, et la procédure routinière. Les établissements ferroviaires disposent en effet d'experts juridiques qui anticipent les attentes de l'administration¹⁷². Reste que, parce qu'ils sont inscrits dans le domaine public, l'aliénation et le déclassement des terrains ferroviaires sont aussi des démarches administratives balisées par des institutions nationales de second rang liées à l'État central, qui cadrent les accords et les pratiques négociés localement.

Si en France différents segments de l'État s'occupent et se préoccupent de la reconversion des terrains de son opérateur dans les villes, ce n'est pas le cas en Italie. Le constat peut sembler caricatural, mais il n'y a pas besoin de forcer le trait pour y parvenir. L'État n'est pas convié aux tables de négociation milanaïses contrairement à tous les autres échelons administratifs. Mieux, il n'en fait pas la demande et n'aurait personne à y asseoir, puisqu'il ne dispose pas d'une administration déconcentrée chargée des questions d'aménagement. Au niveau central, le service du ministère des Infrastructures qui suit la gestion du patrimoine ne peut pas s'impliquer localement pour deux raisons. La première est qu'il ne dispose pas des moyens pour le faire, car seuls deux agents y sont affectés. De plus, nous avons vu que les FS considèrent que leur tutelle ministérielle n'a pas à interférer dans leur stratégie de valorisation et dans leurs négociations avec les collectivités. De fait, le service du ministère ayant uniquement la tutelle de RFI, il n'a plus de compétence sur les terrains une fois qu'ils sont transférés à la société mère ou à Sistemi Urbani.

Quand le ministère des Infrastructures intervient, c'est indirectement, en soutien à l'initiative du gouvernement urbain. Le projet de l'Areale est en effet sélectionné en 2002 dans l'appel à projets des STU. Il est organisé par la DICOTER selon une logique similaire au programme *Porti e Stazioni* (cf. chapitre 5). Il s'agit d'allouer des ressources financières de façon sélective, en appui d'initiatives méritoires. Sans s'engager dans le processus, le ministère gouverne à distance (Epstein 2013a). Il cadre la formulation du projet (à travers des critères unifiés de faisabilité technique et financière) et l'instrument de sa mise en œuvre sous la forme d'un partenariat public-privé à travers les STU. Mais, les mêmes conclusions que pour le programme *Porti e Stazioni* s'imposent ici. Vue d'en haut, la volonté de la DICOTER est de favoriser le développement de meilleures relations politiques, spatiales et fonctionnelles entre

¹⁷² entretien 90, chargé d'étude au Bureau des opérateurs de transport ferroviaire de la Direction générale des infrastructures, des transports et de la mer du ministère du Développement durable, 22 janvier 2014, La Défense.

son opérateur et un territoire. Vu d'en bas, il s'agit d'une subvention et d'une légitimation du projet urbain initié et conduit par le gouvernement urbain.

L'État n'est pas présent autrement qu'à distance. À dire vrai, les acteurs territoriaux s'étonnent lorsqu'on les interroge sur cette absence de représentants des ministères aménageurs ou financiers. Un dirigeant de la Ville de Milan en parle au conditionnel :

L'État dans tout ça n'a jamais été impliqué. Ça a été une des choses que parfois, aux tables techniques, moi-même j'ai cherché à demander. Dans le sens que, dans le fond... probablement, vu que les ouvrages ferroviaires sont fondamentalement financés par l'État, peut-être que l'implication de l'État, à quelques moments, aurait pu faciliter plus que bloquer. [...] Cela pourrait être une... à tout le moins, jusqu'à présent la nécessité ne s'est pas démontrée. Si cela devait devenir difficile pour aller de l'avant, peut-être que l'implication de l'État pourrait être utile.¹⁷³

Cette hésitation peut surprendre quand on sait que les négociations ont commencé il y a plus de douze ans et que la commune et les FS restent en désaccord sur les indices de constructibilité et les ouvrages à financer avec les plus-values tirées des terrains. Mais l'État n'est pas perçu comme une instance de médiation. L'adjoint à l'Urbanisme estime que la Région pourrait avoir « cette espèce de rôle superpartes, qui concilie les exigences territoriales [de la Ville] et les exigences de développement [des FS] », mais il « ne peu[t] pas dire que jusqu'à présent elle l'ait fait »¹⁷⁴. La situation n'est pas différente à Bolzano. Nos questions sur le sujet donnent même lieu à des équivoques, ici avec l'adjoint à l'Urbanisme :

Par ici, l'État est absolument important comme acteur en ce qui concerne la réalisation [...] du tunnel de base du Brenner. [...] Dans ce sens-là, le rapport avec l'État est fondamental. [...] Le commissaire Fabris¹⁷⁵ est venu nous montrer [le projet] en tant qu'administration communale. [...] Lui naturellement est favorable [au projet de l'Areale], parce que dans le discours systémique que je faisais précédemment, rentre également le tracé à l'intérieur de la ville de Bolzano, le nouveau tracé ferroviaire.¹⁷⁶

Ainsi, l'État n'est représenté qu'à travers la figure du « commissaire extraordinaire » du projet du Brenner. Celui-ci s'assure de la compatibilité du projet de l'Areale avec celui de la nouvelle ligne d'accès au tunnel, pas plus¹⁷⁷. En Italie, l'État n'est pas un acteur du repositionnement de son opérateur dans les villes. Nous rejoignons ici Francesca Artioli (2014) qui a montré, dans

¹⁷³ entretien 32, directeur du service Pianificazione Mobilità Trasporti Ambiente, Ville de Milan, 22 janvier 2013, Milan.

¹⁷⁴ entretien 35, adjoint à l'urbanisme de la Ville de Milan (2011-2015), 7 février 2013, Milan.

¹⁷⁵ Mauro Fabris, ancien député de centre gauche, a été nommé commissaire extraordinaire du projet du Brenner en 2009. Ces postes sont en principe créés pour faire face à des situations d'urgence. Ils sont devenus une pratique courante de gestion des grands projets d'infrastructure territoriale qui sont ainsi gouvernés comme des procédures extraordinaires.

¹⁷⁶ entretien 55, adjoint à l'urbanisme de la ville de Bolzano (2010-), 13 mars 2013, Bolzano.

¹⁷⁷ Au début du projet milanais et tout au long du projet de l'Areale, certains acteurs ont évoqué des actions de courtage de la part des dirigeants territoriaux auprès du ministère des Infrastructures afin de faire avancer les dossiers. Nous n'avons cependant pas pu vérifier ces informations. Dans un cas comme dans l'autre, au vu de l'avancement des projets, il semble que ces actions aient de toute façon été peu fructueuses.

le cadre de son analyse du reflux des armées des villes françaises et italiennes, que ce processus est inséré dans une problématique d'aménagement du territoire en France alors qu'en Italie l'approche est plus strictement sectorielle. Ce résultat sera affiné dans le prochain chapitre en montrant le rôle des « institutions de second rang » liées à l'État central dans la construction d'un accord minimal sur la valeur des terrains entre les parties en France.

7.1.5. Intérêts économiques, groupes professionnels et société civile : des attentes prévenues en France et exprimées en Italie

Les processus italiens et français diffèrent également en ce qui concerne les acteurs du secteur immobilier, les groupes professionnels et la société civile. Partons d'abord du constat que ces groupes sociaux prennent rarement position et ont un pouvoir limité dans les cas français. Une association, Les amis de l'Eco-Zac des Batignolles, s'est bien constituée pour porter les thèmes environnementaux dans l'opération de Clichy Batignolles. Mais son activité a cessé lorsque la seule personne qui s'y impliquait véritablement a déménagé en dehors du quartier. Sa contestation des revirements de la municipalité sur les questions environnementales, dans la seconde mandature de Bertrand Delanoë, n'a pas eu d'effet¹⁷⁸. L'implication des riverains fait l'objet d'une procédure de concertation étroitement encadrée par la mairie de Paris¹⁷⁹. À Nantes, les choix d'aménagement du sud-ouest de l'Île de Nantes (incluant Nantes État) ont fait l'objet d'une exposition publique dans laquelle des « registres d'observation » pouvaient être remplis¹⁸⁰. L'implication ou la contestation citoyenne n'est pas allée au-delà. Les acteurs immobiliers ne se sont exprimés ni dans le cas parisien ni dans le cas ligérien. Seule la Fédération nationale des usagers des transports a pris position contre le déménagement des installations ferroviaires et pour un contournement ferroviaire du centre-ville par l'Île de Nantes. Ce point de vue n'a pas été pris en compte par Nantes Métropole.

Il ne faudrait pas trop simplifier la situation française. D'abord, la faible contestation de ces grands projets n'est pas spécifique à la France. Cela peut s'expliquer par leur localisation sur des zones désaffectées et non résidentielles (Fainstein et Ouerta 2008). Ensuite, il y a une anticipation des demandes des acteurs immobiliers et des riverains de la part des élus, des services techniques et des sociétés d'aménagement. Enfin, il existe des espaces d'échange entre le gouvernement urbain, les institutions territoriales et les acteurs privés. Par exemple,

¹⁷⁸ Nous nous appuyons ici sur les *Lettres d'information* de l'association [en ligne] <http://www.ecozacbatignolles.org/>, consulté le 10 avril 2012.

¹⁷⁹ entretien 4, garant de la concertation du projet urbain de Clichy Batignolles, 11 avril 2012, Paris.

¹⁸⁰ L'exposition prenait place dans l'espace d'information sur le projet, ledit Hangar 32. Ville de Nantes, « actualités » [en ligne] <https://www.nantes.fr/home/actualites/ville-de-nantes/urbanisme/2014/zac-ile-nantes.html>, consulté le 28 mai 2015. Il existe un lieu similaire pour le projet des Batignolles.

des réunions sont organisées deux fois par an avec les anciens actionnaires de la SAMOA (CDC et Port autonome), avant que celle-ci ne devienne une société publique¹⁸¹. À Paris, des « ateliers de conception » sont organisés par la société d'aménagement en collaboration avec l'APUR, afin de coordonner les projets immobiliers sur la rive ouest du parc. Des habitants, des promoteurs et des architectes y participent. Reste que le caractère limité de ces échanges et leur étroit contrôle par les gouvernements urbains contrastent avec les cas italiens.

Les projets de transformations urbaines des Scali de Milan et, surtout, de l'Areale de Bolzano donnent lieu à des prises de position plus nombreuses et déterminantes que dans les cas français. En 2007, au moment où s'ouvrent les tables de négociation, les FS font appel aux services du développeur et gestionnaire d'actif, Hines, pour élaborer un plan d'affaires pour les Scali. Pour ce faire, Hines recrute un ancien employé d'une autre filiale immobilière des FS, Grandi Stazioni. Cette commande peut s'expliquer par la volonté des FS d'accéder à l'expertise d'un groupe familiarisé avec les grandes opérations immobilières financiarisées. Mais une stratégie d'intéressement des promoteurs et investisseurs immobiliers de la part du groupe FS est également décelable dans cette démarche. Hines est d'ailleurs l'aménageur des terrains des Varesine contigu au site de Farini (cf. Encadré 6). Ensuite, le PDG de Hines en Italie « cite souvent les Scali comme l'une des opportunités les plus intéressantes pour le Milan à venir » (cité par Maurino 2011). Il n'est pas le seul à s'exprimer sur le sujet dans son secteur d'activité. Le président de l'association des entreprises du secteur du bâtiment et des travaux publics¹⁸² estime que, pour reconverter les Scali, « *devront naître des alliances transversales entre opérateurs, fonds, instituts de crédits* » (cité par Gallione 2011b). Également membre des conseils d'administration de plusieurs foncières cotées, sociétés de promotion et fonds d'investissement¹⁸³, ce constructeur a participé à des rendez-vous sur le sujet, organisés par la Ville, le Politecnico di Milano, ainsi qu'au centre d'expositions de la Triennale, dont il est président. Sans tomber dans un raisonnement fonctionnaliste, il est certain que les grands acteurs immobiliers prennent position sur les Scali dès les négociations entre la Ville et l'opérateur, car ils doivent prendre en charge leur aménagement très en amont, en comparaison des cas français. Ils sont d'ailleurs enrôlés par les FS et invités à s'exprimer par la municipalité.

À Bolzano, l'ensemble des intérêts économiques organisés du territoire prend position concernant le redéveloppement de l'Areale. Ils se coalisent pour intervenir sur le site. Le fonds

¹⁸¹ entretien 18, chef de projet Ile de Nantes, SPLA SAMOA, 11 septembre 2012, Nantes.

¹⁸² L'Associazione delle imprese edili e complementari operanti nelle province di Milano, di Lodi e di Monza e Brianza est le principal organe représentatif des entreprises du bâtiment et des travaux publics dans le territoire.

¹⁸³ Il est, entre autres, membre des conseils d'administration de Gabetti Property Solutions, Confidi, Beni Stabili Development, Milano Greenway, Inpartner Investitori et Commerciale Partners immobiliari.

d'investissement Parco Stazione, créé en 1998, est encore actif. Des entrepreneurs forment le fonds Euregio Finance en 2003¹⁸⁴ pour investir dans les projets d'infrastructures du territoire. Ils visent notamment l'Areale. Alors que le Ferroplan vient d'être publié, le principal journal local conclut que « *pour l'Areale Ferroviario : plusieurs sources donnent quasiment comme escompté que Euregio Finance fera partie de la société mixte* » (Alto Adige 2004a). Ils ne sont pourtant pas les seuls à s'intéresser aux terrains. L'Union des Commerçants a créé une société appuyée par des banques et demande à « *participer aussi à la phase de projet* » pour pousser la programmation d'un centre commercial (Rizza 2003a). Le vice-président de l'organe du secteur de la construction (Collegio dei Costruttori) imagine que « *plusieurs groupes privés [...] se réuniront dans différents consortiums d'entreprises pour représenter les intérêts et les activités qui pourraient être réalisées in loco.* » Au total, « *les intérêts des catégories économiques les plus puissantes de la Province* » se positionnent pour intervenir sur l'Areale.

Après la publication des résultats du concours de 2010, les entrepreneurs locaux se positionnent sans attendre. Le principal quotidien local titre qu'ils sont « *prêts à mettre les sous et construire* » (Alto Adige 2011). Ils s'accordent sur la forme que doit prendre le montage de l'opération : un partenariat public-privé dans lequel l'investissement public commence par financer les travaux ferroviaires. Le principal représentant de ce groupe d'intérêt sur le territoire, le président d'Assoimprenditori, estime alors que

la dépense est énorme et devra s'étaler dans le temps. La formule du PPP serait idéale, on ne peut faire abstraction de la présence publique, du fait également des nouveaux services qui devront s'y insérer pour garantir une bonne variété [programmatique, ndr]. (cité par Alto Adige 2011)

Comme au moment du Ferroplan, lorsque le projet prend forme, les grands acteurs du capitalisme tyrolien revendiquent la prise en charge de sa réalisation, indiquent la forme qu'elle doit prendre et demandent à s'associer aux pouvoirs publics pour limiter le risque des investissements.

Ceux-ci sont entendus par la Province et la municipalité. Il faut dire que leurs intérêts sont directement représentés au sein du Conseil d'administration de la société ABZ. Son président est un des principaux leaders du milieu des affaires sud-tyrolien. « *C'est beaucoup lui qui mène la barque* »¹⁸⁵ et ceci avec des positions probusiness. Il voit principalement dans le projet « *une occasion favorable au secteur local du bâtiment pour sortir de la phase actuelle de crise économique* » (cité par Pasquali 2010). Ainsi, la société et l'équipe de maîtrise d'œuvre ont soigneusement subdivisé le réaménagement. Il s'agit en effet d'une opération trop importante,

¹⁸⁴ Le fonds est créé le jour de la signature de l'accord entre le gouvernement italien et la province autonome concernant le chantier du Brenner. Il est porté par une coalition de vingt-huit grands entrepreneurs de la province (Olot BV, Leitner, Stafler, etc.).

¹⁸⁵ entretien 46, urbaniste co-auteur du Ferroplan, Sistema SNC, 28 février 2013, Bolzano.

que seuls des investisseurs internationaux et de grands groupes du bâtiment et des travaux publics pourraient réaliser d'un seul tenant. ABZ a donc pris soin de la découper en trois lots indépendants de sorte que des investisseurs, des promoteurs et des sociétés de construction du territoire puissent la prendre en charge. Le projet de reconversion de l'Areale est un moyen de donner de l'activité aux grands acteurs économiques du territoire.

* * *

À Milan, le milieu immobilier n'est pas le seul à prendre position sur l'avenir des Scali. Les urbanistes constituent même un contre-pouvoir à ce milieu. Nous l'avions déjà constaté pour la période des années 1970 et 1980 (cf. chapitre 2). C'est aussi le cas dans les années 2000 et 2010. La procédure de l'Accord de programme nécessite une étude d'impact, qui implique elle-même une procédure de consultation. Des remarques et des demandes émanent aussi bien du monde de l'immobilier que de l'urbanisme lorsqu'elle a lieu en 2009¹⁸⁶. Mais c'est surtout le département d'urbanisme du Politecnico di Milano qui se pose comme une institution territoriale engagée et critique. Ses membres expriment leur point de vue sur les décisions de la municipalité. Par exemple, lors de l'intégration des Scali dans le PGT en 2010, les critiques fusent à propos de l'augmentation des densités sur les sites (Goggi 2011; Camagni 2011). Inversement, suite à l'élection de la municipalité de centre gauche en 2011, une coalition entre l'exécutif, le président de l'Institut National d'Urbanisme et un groupe de professionnels et d'enseignants du Politecnico di Milano, s'est constituée pour réviser le PGT et diminuer les droits à construire attribués à l'opérateur ferroviaire.

La même administration fait de nouveau appel à des membres de cette équipe et au directeur du département d'urbanisme pour mener une « *reconstruction critique des attentes* »¹⁸⁷ des populations concernées par ces transformations urbaines (Politecnico di Milano 2014). Il s'agit de « *comprendre de quoi la ville a besoin dans ces lieux* » et ce que « *les citoyens qui vivent dans ces lieux attendent de ces espaces* »¹⁸⁸. L'objectif est d'intégrer dans les masterplans les demandes exprimées localement dans les prescriptions urbanistiques pour la partie publique (*città pubblica*) des aménagements. Aussi, l'étude confiée au Politecnico di Milano a également pour objectif de s'assurer que la mutation des 50 ha de Farini, vouée à la création d'un parc depuis les années

¹⁸⁶ Du côté immobilier, on trouve des agences et promoteurs immobiliers (Lagare, Porta Nuova, Studio Legale Minasi, Anemone 82). Des urbanistes professionnels (Giovanni Cislighi) et universitaires (Sergio Brenna) ont fait entendre leur voix, de même que des porte paroles de l'environnement (WWF, Michele Sacerdoti) et des comités de quartier (Comitato Porta Genova Partecipa, Comitato Cantalupa).

¹⁸⁷ entretien 41, professeur de politiques urbaines, Politecnico di Milano, coordinateur du « supporto scientifico alle attività istituzionali del Comune di Milano nell'ambito della Conferenza cittadina sul decentramento », 28 mars 2013, Milan.

¹⁸⁸ entretien 35, *ibid.*

1970, soit acceptée localement. Ainsi, le département d'urbanisme du Politecnico apparaît comme une institution à la fois critique et de régulation des affaires urbaines milanaïses.

À la différence des cas précédents, les mouvements sociaux n'ont pas été prévenus à Bolzano. Le comité « Salviamo la stazione » est parvenu à coaliser des associations de défense de l'environnement et de défense du patrimoine ainsi qu'à recevoir le soutien de certains partis politiques. Il a été l'un des principaux acteurs de la marginalisation du Ferroplan.

En Italie, les acteurs économiques, les institutions territoriales et la population prennent plus ouvertement position qu'en France sur la reconversion des terrains de l'opérateur de l'État. De plus, ces prises de position ont des effets sur les processus et les résultats de la transformation des terrains de l'État. La multiplicité de ces prises de position n'est pas inépuisable. Elle s'organise en effet autour de trois conceptions dominantes de ce que sont et doivent devenir les terrains ferroviaires.

7.2. Les conceptions industrielle, immobilière et urbanistique de la reconversion des terrains ferroviaires

7.2.1. Stylisation des conceptions

Les prises de position des acteurs au sujet de la reconversion urbaine des sites ferroviaires peuvent maintenant faire l'objet d'une synthèse. La notion de conception, définie dans l'introduction générale, permet de faire le lien entre l'analyse des processus concrets et notre problématique sur les raisons et les modalités de la réorganisation du pouvoir logistique d'un opérateur de l'État dans les villes. Les trois conceptions dominantes qui émergent des enquêtes ne sont pas irréconciliables, mais elles sont néanmoins rivales et non fongibles. Cinq éléments distinctifs ont été retenus pour caractériser ces conceptions : (i) la catégorisation du terrain ferroviaire et (ii) son espace d'appartenance, ainsi que (iii) les facteurs, (iv) l'enjeu et (v) les finalités qui conduisent à sa transformation (cf. Tableau 15). Les trois derniers points forment, pour chaque conception, une explication causale de la transformation des terrains qui est mobilisée par les acteurs pour donner du sens à leur action, s'engager et interagir. Cette synthèse s'appuie sur les résultats de l'analyse des scènes de négociations. Elle mobilise également ceux des chapitres précédents, dans lesquels nous avons rendu compte successivement de la genèse des conceptions industrielle (chapitre 1), urbanistique (chapitre 2) et immobilière (chapitres 3 et 4).

Tableau 15 : Les trois conceptions dominantes de la reconversion des terrains ferroviaires

	Conception industrielle	Conception immobilière	Conception urbanistique
Catégorisation du terrain	Site ferroviaire	Actif(s) immobilier(s)	Friche urbaine
Espace d'appartenance	Etoile ferroviaire, grand système technique	Portefeuille d'actif immobilier, bilan comptable	Quartier, ville
Raison de la transformation	Evolution techniques et commerciales	Valeur d'usage < valeur d'échange	Problème urbain, besoins fonciers
Enjeu de la transformation	Moderniser les installations	Extraire de la liquidité	Mettre en œuvre de politiques de développement urbain
Finalité de la transformation	Améliorer l'efficacité du réseau technique	Obtenir des gains financiers	Requalifier des espaces urbains enclavés
Objectivations	Projet industriel, dépendances fonctionnelles	Bases de données immobilières, bilans comptables, plans d'affaires	Règlements d'urbanisme, projets et stratégies urbains
Ressources associées	Légales, politiques, professionnelles	Légales, informationnelles professionnelles	Légales, politiques, financières, professionnelles

Dans la conception industrielle, les terrains ferroviaires sont envisagés comme un ensemble de fonctions parties prenantes d'un grand réseau technique. Si ce système peut être découpé par type de service (fret, grandes lignes, service régional, etc.) ou par branche d'activité (infrastructure, matériel roulant), les interdépendances prévalent. Les échelles d'appartenance des terrains peuvent varier, mais elles renvoient au réseau ferroviaire (étoile ferroviaire, réseau régional, national ou international). La raison de la transformation des sites ferroviaires réside dans les évolutions techniques et commerciales de ce réseau (diminution du trafic fret, adaptation à la grande vitesse, cadencement du service régional, diamétralisation des étoiles ferroviaires, etc.). Ces évolutions permettent de libérer des emprises, parce qu'elles entraînent des changements dans l'organisation des fonctions ferroviaires (réduction des besoins d'espaces, séparation des fonctions voyageurs et marchandises, concentration et agrandissement des fonctions de stockage et de maintenance). L'enjeu de la transformation consiste donc à optimiser et moderniser les installations du site. Sa finalité est d'améliorer le fonctionnement du réseau. Le couplage entre la raison et la finalité de la transformation des sites donne une explication technique et fonctionnelle au processus. Comme le note François Vatin, « *la norme technique repose en effet sur un principe d'efficacité qui est par essence économique, puisqu'il*

consiste à poser un ratio entre quelque chose qui est pensé comme un résultat ou un produit et quelque chose qui est pensé comme une dépense ou un coût » (2012 : 28). Aussi, « il n'y a pas rupture, mais continuité entre les ratios les plus "techniques", comme celui de rendement, et les ratios les plus "économiques", comme celui de profitabilité ». Cette explication n'est donc pas détachée d'un raisonnement économique. Pour autant, elle ne doit pas être confondue avec l'explication financière, car elles opposent différentes formes d'efficacité.

Selon la conception immobilière – plus exactement financière et comptable de l'immobilier –, les terrains ferroviaires sont en effet conçus comme des actifs qui appartiennent à des portefeuilles immobiliers, répertoriés dans des bases de données d'inventaires et des bilans comptables (cf. chapitre 3 et 4). La raison de la transformation des sites ferroviaires réside dans leur valeur d'échange (foncière) potentielle comparée à leur valeur d'usage (ferroviaire) actuelle. L'enjeu de ces transformations est donc la valorisation et la cession (à un prix supérieur à leur valeur nette comptable) de biens fonciers et immobiliers afin d'obtenir des liquidités, principale source de légitimité des entités immobilières dans les firmes. La finalité poursuivie est l'amélioration du bilan de l'entreprise grâce à ces flux financiers entrants.

Suivant la conception urbanistique, les terrains ferroviaires sont considérés comme des emprises mal utilisées, des « friches urbaines » en France, des « vides urbains » en Italie. Elles s'insèrent dans des contextes urbains dans lesquels elles forment des barrières, des sources de nuisances. Leur espace d'appartenance est la ville. La raison de leur transformation réside dans la solution à un 'problème public urbain' et dans la saisie de l'opportunité foncière qu'elles constituent. L'enjeu est de résoudre ce problème qui fait l'objet de stratégies et de politiques urbaines, mais aussi de mobiliser ces terrains comme *support* de politiques publiques (par exemple la construction de logements ou d'équipements)¹⁸⁹. La finalité de ces actions réside dans la requalification d'espaces urbains enclavés, dans l'intérêt de la ville¹⁹⁰.

¹⁸⁹ Ces deux dimensions sont d'ailleurs rarement dissociées par les acteurs. Voici, par exemple, la description des grands principes d'aménagement des Batignolles proposée par le chargé de projet à la Direction de l'urbanisme de la Ville de Paris : « Il y a des objectifs qui ont été définis que je vais résumer : c'est réaliser une opération mixte de logements, équipements publics et bureaux, et d'essayer d'améliorer les liaisons, liaisons liées aux deux coupures, d'une part au faisceau ferroviaire Saint-Lazare, donc des liaisons qui arrivent dans ce sens-là, de l'ouest vers l'est, entre le quartier de la Plaine Monceau et le quartier des Epinettes, et d'aménager des liaisons dans le sens nord-sud, vers les communes limitrophes [...]. Avec d'autres objectifs plus précis, qui étaient déjà à l'époque de réaliser un grand parc qui manquait au secteur, [...] de conserver et de remettre en valeur, si possible, certains éléments de patrimoine. » (entretien 2, *ibid.*)

¹⁹⁰ Nous ne pensons pas comme Paul Peterson (1981: 15-17) que « les villes ont des intérêts » et que « l'intérêt fondamental [primary] des villes [est] des maintenir et d'améliorer sa productivité économique » sur lequel sont ou devraient s'aligner les gouvernements urbains (pour une critique de cet argument, cf. Logan et Molotch 1987: 33). En revanche, nous soutenons que certains acteurs, les leaders politiques, mais aussi certains groupes professionnels

En croisant nos résultats sur la pluralité des prises de position et les conceptions dominantes, on s'aperçoit que ces dernières traversent les différentes institutions publiques et les entreprises ferroviaires impliquées dans la reconversion des terrains du réseau de chemin de fer. Le positionnement des parties prenantes selon les conceptions dominantes montre que celles-ci ne sont pas bornées aux limites formelles de ces centres politiques. Chacun est pénétré par ces conceptions.

Dans les firmes, les entités immobilières sont, du fait de leur rôle, de leur position frontière et des transfuges qui les peuplent, travaillées par des conceptions aménagiste et immobilière. Elles sont en outre tenues par les exigences industrielles du cœur d'activité. En France, les entités immobilières assurent une fonction nodale entre le monde urbain et ferroviaire. De plus, la Direction du foncier et de l'immobilier de RFF envisage aussi son action comme une contribution à l'aménagement du territoire. En Italie, il y a une division du travail dans laquelle le gestionnaire d'infrastructure défend la reconstitution de son outil de production, puis l'entité immobilière tente de maximiser les plus-values foncières extraites des terrains. Cela n'empêche pas des divergences entre RFI et les filiales immobilières, comme nous l'avons vu à Bolzano. Ainsi, les conceptions varient au sein des firmes et diffèrent entre les établissements. Enfin, pour un même établissement, les modes d'intervention changent au sein du territoire national. Le positionnement de la SNCF à Paris et à Nantes ainsi que la différence entre les accords interinstitutionnels de Milan et de Bolzano en sont la preuve.

Les conceptions traversent également les gouvernements urbains. Les municipalités (ou la Communauté urbaine dans le cas de Nantes) sont avant tout porteuses d'enjeux d'aménagement. Pourtant, elles sont aussi traversées par des conceptions rivales. Ainsi l'adjoint aux transports milanais a-t-il poussé les enjeux ferroviaires en nouant l'accord de 2005. Les élus verts parisiens ont défendu la constitution d'un pôle de services urbains relié au réseau ferroviaire aux Batignolles. Ceux nantais et bolzaniens se sont opposés aux projets de leurs majorités.

Les différentes conceptions de la transformation des terrains de l'opérateur traversent enfin le champ de l'État. L'analyse de politiques publiques dans le cinquième chapitre a révélé la tension entre les ministères financiers et aménageurs de l'État français à ce sujet. Le programme italien *Porti e Stazioni* visait à concilier lui des stratégies industrielles et des

(à commencer par les urbanistes) et élites socio-économiques disposent de représentations, voire de modèles, de ce qu'est et de ce que doit être une ville et prétendent ainsi définir son intérêt.

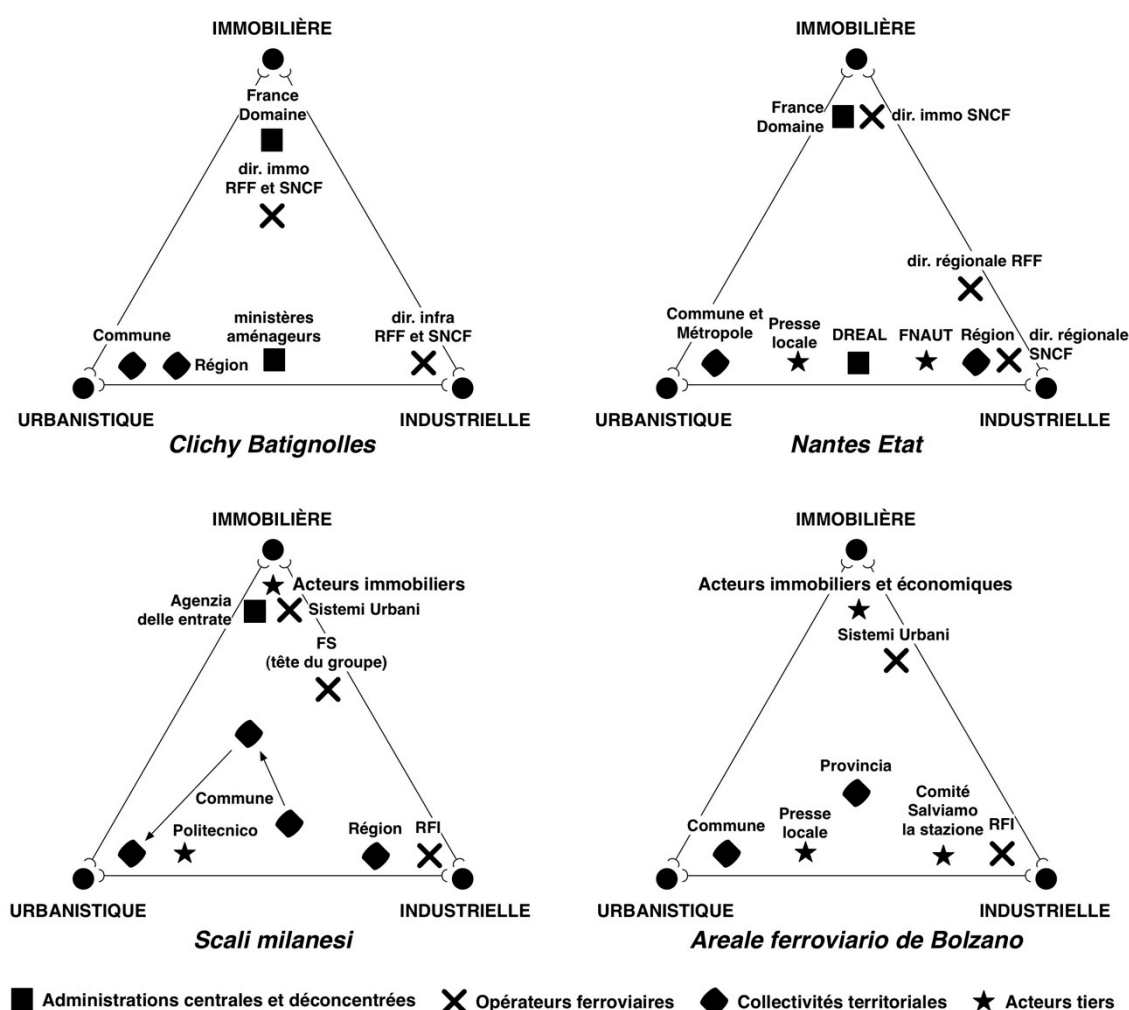
politiques de renouvellement urbain. De la même manière, différents segments de l'État français agissent dans les processus. Certains poussent à la construction de logements ou à la bonne réorganisation des activités ferroviaires, d'autres souhaitent implanter l'une de leurs fonctions sur les sites (hôpital, tribunal). Des administrations se posent en médiateurs des intérêts territoriaux et sectoriels. D'autres soutiennent financièrement les relations entre opérateurs nationaux et gouvernements urbains. D'autres encore, contrôlent et valident le prix de vente des terrains. Bref, les finalités du repositionnement de l'opérateur dans les villes sont défendues par différents segments de l'État.

Ces trois conceptions définissent un champ positionnel, dans lequel les différentes entités qui prennent part à la reconversion des terrains ferroviaires peuvent être situées (cf. Figure 35). Cette cartographie présente l'inconvénient d'être statique. Elle suffit cependant à montrer que les conceptions traversent les sphères des administrations centrales, du secteur ferroviaire et des gouvernements urbains. Elle montre également que le positionnement des entreprises, des administrations de l'État et des collectivités territoriales varient d'un territoire à l'autre.

Précisons que d'autres conceptions peuvent être portées par des acteurs dans les processus. Mais celles-ci sont soit écartées, soit intégrées dans l'une des conceptions précitées. Ainsi, la référence au développement durable est en général couplée avec les conceptions urbanistiques ou industrielles et la conception patrimoniale, au sens des bâtiments historiques, a été ignorée (à Paris), ou assimilée à la conception urbanistique (à Bolzano). Encore une fois, nous stylisons ici les conceptions *dominantes* et ne prétendons donc pas épuiser les motifs d'action des acteurs. En outre, les conceptions peuvent recouvrir des logiques et des stratégies multiples¹⁹¹. Par exemple, des politiques de développement urbain sous-tendues par l'idéologie des machines de croissance (à Milan) ou plus progressistes (à Paris) sont deux façons différentes de traduire la conception urbanistique. De la même façon, les régions des Pays de la Loire et de Lombardie, comme la Province autonome de Bolzano privilégient les transports régionaux à la différence des entreprises ferroviaires qui favorisent les grandes lignes et la grande vitesse. Pour autant, la conception industrielle englobe ces différents intérêts. Il peut y avoir plusieurs solutions à la façon d'améliorer, le fonctionnement du réseau ferroviaire ou d'extraire des plus-values des terrains ou de revaloriser des espaces urbains.

¹⁹¹ Notons à ce propos que ce ne sont pas nécessairement des logiques du *faire*. Elles peuvent tout aussi bien justifier la rétention foncière de la part de l'entreprise car les plus-values escomptées ne sont pas consenties par le gouvernement urbain ou la non attribution de droits à construire à des opérateurs qui cherchent à « *faire du blé et détruire le territoire* » (entretien 35, *ibid.*) par une municipalité, ou encore à ne pas perdre des emprises nécessaires au développement futur du système technique.

Figure 35 : Espace positionnel des acteurs selon les conceptions de la reconversion des sites ferroviaires



Deux points complètent la définition des conceptions : leur légitimation en référence à l'intérêt public et leur lestage. Premièrement, les porte-paroles de ces trois conceptions peuvent chacun revendiquer la défense de l'intérêt public et légitimer ainsi leur positionnement. Dans le cas de la conception industrielle, la continuité du service public ferroviaire et la pérennité du fonctionnement d'un réseau de l'État sont en jeu. La seconde conception peut paraître plus délicate à justifier du point de vue de l'intérêt public. Pourtant, l'argument selon lequel « *il n'y a pas de raison que l'État brade son foncier et au contraire il a toute raison d'en tirer le meilleur prix* »¹⁹² et donc que « *l'État cherch[e] à valoriser au mieux son patrimoine immobilier pour défendre ses intérêts* »¹⁹³, ne faisait pas de doute aux yeux des hauts fonctionnaires qui nous l'ont fourni. Enfin, l'amélioration de la qualité de vie et de la fonctionnalité de quartiers aujourd'hui séparés par les emprises de l'État, en même temps que la mobilisation de ces

¹⁹² entretien 87, directeur de la SOVAFIM, 2 avril 2012, Paris

¹⁹³ entretien 88a, adjoint au directeur de la mission politique immobilière et chargé des projets structurants du service France Domaine, Direction générale des finances publiques, 25 avril 2012, La Défense.

emprises pour y réaliser des programmes de logements, d'activités ou d'équipements, relèvent sans doute possible de l'intérêt public, pour ceux qui portent ces politiques. Chacune de ces revendications peut faire l'objet de critiques (par exemple en apparentant la conception fonctionnelle à un technicisme obtus, la conception patrimoniale à de la spéculation et la conception urbanistique à du localisme). Ces conceptions tirent donc leur légitimité du fait qu'elles sont des « *interprétations valides de "l'intérêt public"* », qui ne peut être ici défini autrement que comme « *la réalisation de buts largement partagés* » (Lindblom 1988 : 157, 154).

Deuxièmement, ces conceptions sont *lestées*. Elles sont inscrites dans des lois et des réglementations, consignées dans des documents d'urbanisme, paramétrées dans des outils de gestion immobilière, et attachées à des savoirs et des savoir-faire professionnels (d'ingénierie, financiers, urbanistiques). Des ressources politiques, légales, professionnelles et financières sont reliées à ces conceptions. Ces ressources relèvent de différentes échelles. La conception industrielle est, par exemple, inscrite dans la réglementation nationale du domaine ferroviaire, qui empêche toute expropriation de l'opérateur et impose, même en France, la reconstitution des fonctions du réseau utiles au service public ferroviaire. En même temps, les Régions mobilisent les ressources politiques, financières et techniques constituées à travers la décentralisation ferroviaire pour défendre cette conception dans le repositionnement du réseau dans l'espace urbain. De même, la conception immobilière est traduite quantitativement dans les valeurs nettes comptables attribuées à chaque composant du réseau ferroviaire. La qualification immobilière de ces composants est répertoriée dans les logiciels de gestion, utilisés par les directions immobilières à travers de multiples catégories descriptives (occupant, localisation, surface, etc.). Mais l'approche du déménagement de l'opérateur comme une opportunité financière et économique est également véhiculée par des promoteurs transnationaux (Hines à Milan) ou territoriaux (à Bolzano). De la même façon, la conception urbanistique est transcrite dans des plans qui régissent l'occupation du sol et constituent de fait des ressources légales. Les services des ministères du Logement et de l'Équipement en France ou des Infrastructures en Italie apportent des ressources financières, professionnelles, légales et politiques, en soutien à des politiques urbaines en suivant cette conception. Objectivées et matérialisées, les conceptions sont à la fois tangibles et peu labiles.

Ceci invite à se départir aussi bien des approches argumentatives que néoinstitutionnalistes. D'un côté, les conceptions ne sont pas de simples répertoires d'arguments dans lesquels les acteurs peuvent piocher à leur gré au cours de processus délibératifs plus ou moins conflictuels (Cohen, March, et Olsen 1972; Cefai 1996). Les

analyses discursives des projets d'aménagement urbain – selon lesquelles la formulation d'énoncés suffirait à enrôler des acteurs et engager des transformations matérielles – sont insuffisantes. D'un autre côté, les conceptions ne sont pas *par-dessus tout* des idées, des représentations, des systèmes cognitifs de règles ou de croyances, ou encore des matrices. Elles ne vont pas de soi et ne relèvent pas de routines sur lesquelles les acteurs n'ont aucune prise. Ce ne sont pas des logiques institutionnelles implicites qui ne peuvent être saisies par les acteurs, car elles échappent à leur entendement. D'autant plus que nous étudions des processus au cours desquels des acteurs redéfinissent un ordre spatial et technique et échangent sur les finalités et les modalités de sa transformation. Par conséquent, les conceptions ne sont ni des arguments à reformuler dans un processus dialogique ni des scripts suivis passivement. Il s'agit pour les acteurs de les ajuster dans des projets matériels. L'analyse des accords signés entre les parties prenantes des scènes de négociation et la caractérisation des 'acteurs outillés' de ces scènes vont nous en convaincre.

7.2.2. Les accords interinstitutionnels ou la reconnaissance des conceptions dominantes

Dans les quatre processus étudiés, les accords interinstitutionnels traduisent les conceptions dominantes des transformations des terrains ferroviaires. La multiplication des pratiques partenariales dans différents champs de l'action publique a été identifiée dès le milieu des années 1990 (Gaudin 1995). Dans les politiques urbaines et territoriales, la coordination s'effectue de façon croissante à partir de contrats plus ou moins formalisés. Ce phénomène a une dimension européenne et se vérifie notamment en Italie (Marcou *et al.* 1997; Gaudin 2007)¹⁹⁴. Luigi Bobbio (2000) confirme l'instrumentation croissante de l'action publique italienne par des contrats formels bi — ou multilatéraux depuis le milieu des années 1980. Désormais, « *c'est au travers des pactes, des accords, ententes, conventions et contrats que se décident les infrastructures (quand on y parvient), que se traitent les déchets, qu'est effectuée l'assistance sociale, que se combat la pollution ou se promeut le développement local* » (Bobbio 2003 : 72). Cette tendance se vérifie dans les plans stratégiques et les projets d'aménagement urbain en France comme en Italie (Dubois 1997; Salone 1999; Perulli 2004). C'est le contenu de ces ressources informationnelles qui nous intéresse ici. En effet, ces accords – dans nos cas des « Convention d'objectifs », « *Protocollo d'Intesa* », « *Accordo Quadro* », etc. – encodent les trois conceptions dominantes et reconnaissent les exigences de chacun. Cet encodage est le résultat d'un travail d'ajustement

¹⁹⁴ Dans le cas italien, Gaudin souligne toutefois des différences avec la situation française. Il insiste notamment sur la place des partis dans la promotion professionnelle et sociale et sur le rôle des comités de quartier, notamment dans le nord de l'Italie. Partis et comités se sont affaiblis depuis son analyse.

très précis entre leurs signataires auxquels les acteurs se réfèrent ensuite souvent pour justifier leurs prises de position.

Pour les Batignolles, la « Convention globale d'objectifs » et le « Protocole » détaillent les objectifs de la municipalité, des ministères aménageurs et des établissements ferroviaires. La Ville veut « *créer une véritable liaison entre le quartier de la Plaine Monceau et les Epinettes* », « *créer un grand espace vert public au nord-ouest de Paris* », « *favoriser la mixité urbaine en développant un grand programme de logements* », etc. (Mairie de Paris, RFF, et SNCF 2006 : 2). La Ville de Paris et l'État ont « *l'objectif partagé [...] de construire le plus grand nombre possible de logements* » (Préfecture de Paris et al. 2006 : n.p.). L'État souhaite « *favoriser la cession à la Ville de Paris d'une partie des terrains des Batignolles appartenant aux entreprises ferroviaires* ». Du côté ferroviaire, on souligne « *le souci d'assurer un bon fonctionnement du service ferroviaire [...] et la nécessité, en conséquence, de maintenir sous dalle des ateliers ferroviaires* » et plus largement « *de pérenniser l'activité ferroviaire présente sur le site* ».

Simple *gentleman agreement*, le protocole nantais est encore plus explicite quant à l'exposé des intérêts des parties prenantes. En même temps, il multiplie les marqueurs de reconnaissance mutuelle (Nantes Métropole et al. 2005). Cet accord montre aussi que les rôles et les objectifs de la collectivité, comme des établissements ferroviaires, sont multiples. Les conceptions industrielle, immobilière et aménagiste traversent ces organisations. La métropole « *est porteuse de projets urbains qui répondent à l'ambition du développement métropolitain à l'échelle de l'Europe* » (p.1), mais « *est consciente du rôle de lieu de vie que jouent les gares ferroviaires* » et « *reconnaît l'intérêt du transport ferroviaire de marchandises* » (p.2). RFF est « *attentif à la satisfaction des besoins du système de production ferroviaire sur les infrastructures de l'étoile nantaise* ». Mais « *en tant que propriétaire de terrains, il souhaite favoriser la mise sur le marché des emprises qui n'ont plus d'utilité ferroviaire* » et « *contribu[er] ainsi à la fluidité du marché foncier dans les agglomérations où celui-ci est particulièrement tendu* » (p.2). Enfin, le protocole indique que, « *comme propriétaire foncier* », la SNCF souhaite « *accompagn[er] les projets de la collectivité* » en prenant « *en compte les demandes de mutation de fonciers [...] et en permettant une valorisation de ses actifs* » (pp.2-3). L'article 2 précise « *l'importance des acteurs ferroviaires* » dans les projets urbains nantais, en tant que « *responsables et utilisateurs des voies ferrées* », « *experts* » et « *maillons essentiels* » ou encore « *propriétaires de terrains souvent bien situés* » (p.4). Le représentant de la DREAL se rappelle « *toutes les finesses de rédaction pour ne pas offenser, mais faire figurer* »¹⁹⁵ qu'il a fallu pour mettre au point ce protocole. Il illustre son propos avec « *un article sur le fait que RFF fera sécession dans le cadre de ses règles institutionnelles.* » Et « *pourquoi est-*

¹⁹⁵ entretien 89, *ibid.*

ce que ça figure là-dedans puisque c'est la règle normalement ? Parce que RFF, se méfiant tellement de certains partenaires, voulait le voir figurer comme rappel à la règle. » L'explicite est 'surexplicité'.

Bien que les énoncés soient plus recherchés dans l'expression, l'Accord-cadre signé à Milan en 2005 conduit aux mêmes conclusions. Ainsi, « *la transformation urbanistique de ces sites doit affronter leur caractère stratégique, déterminé par le niveau élevé d'accessibilité et par le fait de constituer les seuls terrains libres d'une telle dimension à l'intérieur* » de la ville (Comune di Milano et al. 2005 : 2). Aussi, « *les interventions de requalification [...] ont pour rôle de restituer aux systèmes des relations physiques et fonctionnelles de la ville de larges emprises qui constituent actuellement des discontinuités dans le tissu urbain et des sources de détérioration* ». En même temps, l'accord précise que ce « *cadre urbanistique* » doit être « *cohérent et compatible* » avec les « *exigences* » de RFI et FRE. La première société a en effet « *en prévision la réorganisation de l'ensemble du système ferroviaire milanais* » (p.2). La seconde a reçu de la société mère « *la tâche de requalifier, valoriser, restructurer, construire et mener des activités de transaction sur les biens* » (p.3). Mais en même temps, les FS « *en réponse aux exigences manifestées par les institutions locales, ont depuis longtemps lancé des études destinées à la délocalisation de fonctions typiquement industrielles afin de consentir la mise à disposition de sites à requalifier à l'intérieur de l'aire métropolitaine de Milan* » (p.3). De son côté, la ville a fait « *des choix d'adaptation et de renforcement du pôle ferroviaire de Milan [des] thématiques structurantes* » de son Plan urbain de la mobilité (p.3). Comme dans les documents français, les intérêts et les finalités de chacun sont posés et des gages réciproques sont donnés.

La coprésence des conceptions dominantes de la reconversion des terrains ferroviaires et leur reconnaissance par les différentes parties prenantes s'illustre encore dans le protocole signé à Bolzano en 2006. L'enjeu urbanistique y est formulé dans des termes extraordinairement identiques au cas de Milan :

les interventions de requalifications des sites ferroviaires assument le rôle de recondre du point de vue urbanistique et architectonique, les deux parties de la ville actuellement séparées par le faisceau de voies de la gare, restituant au système des relations physiques et fonctionnelles de la ville de vastes emprises qui constituent actuellement une discontinuité du tissu urbain, empêchant de fait un développement adéquat et ordonné. (Comune di Bolzano et al. 2006)

En même temps, la Ville et la Province sont disposées à concourir à la « *rationalisation* » et au « *renforcement* » du système ferroviaire. RFI consent à l'« *optimisation des infrastructures existantes* » en échange (« *dietro consegna* ») de nouveaux bâtiments et d'infrastructures réalisés « *aux fins de la réorganisation et de la requalification de la gare* ».

Si ces quatre accords peuvent être qualifiés par l'homogénéité de leurs énoncés, celle-ci ne doit pas masquer la pluralité des arrangements entre les opérateurs, les collectivités

territoriales et, en France, l'État. Ici, notre intention était simplement d'établir que les conceptions dominantes sont codifiées dans des protocoles. Confirmant les critiques faites par Desage et Godard (2005) aux approches cognitivistes de l'action publique territoriale, ils indiquent que l'enjeu pour les parties prenantes ne réside pas dans la construction de « *paradigmes territoriaux* » ou d'un « *espace de sens commun* », mais, pour chacune d'entre elles, dans l'explicitation et la légitimation de son rôle, de ses intérêts et de ses finalités.

De fait, ces contrats ne sont donc pas que des énoncés. Les conceptions dominantes y sont traduites en nombre de logements, en programme de reconstitutions ferroviaires ou en formules de la valeur des terrains. Ils contribuent à définir les modalités et les résultats du repositionnement du réseau ferroviaire dans l'espace urbain. Ainsi, pour les Batignolles, les acteurs conviennent des aspects ferroviaires, urbanistiques et financiers dans les deux accords de 2006, la « Convention globale d'objectif » (Préfecture de Paris et al. 2006) et le « Protocole » (Mairie de Paris, RFF, SNCF 2006). Un programme de reconstitution des fonctions ferroviaires est défini sur la base de cahiers des charges qui précisent les caractéristiques techniques des futures installations. De même, le plan d'aménagement du site et les grandes masses programmatiques sont établis. Par exemple, les signataires fixent que 64 % des surfaces bâties sont destinées à des logements et que la moitié des 3500 logements sont des logements sociaux. Enfin, la répartition des coûts du réaménagement, en l'occurrence leur prise en charge par la Ville, et les modalités de construction de la valeur des terrains sont précisées. De la même façon, l'Accord-cadre sur les Scali de Milan en 2005 est le lieu d'ajustement des différentes conceptions. Il stipule que l'administration communale va attribuer des droits à construire. De leur côté, les FS doivent « *destiner les revenus de la valorisation immobilière de ces aires à l'amélioration du système ferroviaire de l'aire milanaise et des zones urbaines concernées* » (Comune di Milano et al. 2005 : 3). S'ensuit une longue liste de travaux ferroviaires. Là aussi, à l'ajustement des conceptions sont associées la division du travail de projet et l'identification des ressources à échanger pour le mettre en œuvre. « *Toutes les finesses* » qu'il faut pour ajuster les conceptions dominantes sont détenues par des acteurs outillés.

7.2.3. Des acteurs outillés pour articuler les conceptions dominantes

Au cœur des processus de négociation se situent des acteurs qui discernent les différentes conceptions de la reconversion des terrains ferroviaires. Bien que des entrepreneurs institutionnels aient été identifiés du côté ferroviaire et du côté urbain, ce concept est trop élitiste pour décrire ces acteurs intermédiaires qui « *s'inscrivent dans un travail politique de négociation* » (Gaudin 2007 : 220). Notre enquête confirme en effet que la

professionnalisation des scènes de négociation bénéficie « *aux nouvelles couches techniciennes et aux diplômés de rang social intermédiaire, lesquels en deviennent assez naturellement les protagonistes centraux et les partisans les plus actifs* » (Gaudin 2007 : 184). De plus, le concept d'entrepreneur institutionnel qui renvoie à l'étude du changement des organisations pour lui-même décrit mal l'engagement des acteurs dans des projets matériels.

La figure de l'*acteur outillé* (« *skilled social actor* », Fligstein 2001) est plus appropriée pour décrire le rôle et les pratiques des acteurs au cœur des processus de négociation. Ces acteurs appartiennent à des organisations dont ils sont chargés d'exprimer les contraintes et de défendre les intérêts. Mais ce ne sont pas uniquement des agents qui suivent des scripts. Ils ont la compétence et le rôle de « *donner aux personnes des raisons de coopérer* » (Fligstein 2001 : 112). Pour ce faire, ils « *doivent comprendre comment les acteurs de leur groupe perçoivent les multiples conceptions de l'intérêt et de l'identité, et comment [les acteurs outillés] de groupes externes font de même* ». Cette capacité est identifiable dans leur approche de la transformation des sites ferroviaires.

Le Responsable des projets métropolitains structurants (port, aéroport, etc.) de Nantes Métropole, un « *négociateur* »¹⁹⁶ comme il se définit lui-même, commence par nous expliquer que « *depuis les années 1980, le projet urbain s'impose aux infrastructures* », c'est-à-dire que les enjeux urbanistiques motivent le transfert du site de Nantes État. Il ajoute ensuite que ce type de substitution implique « *des enjeux techniques, [...] des enjeux fonciers parce que ce sont des espaces qui rentrent dans les politiques foncières [...] et des enjeux financiers* »¹⁹⁷. La présentation du projet par Silvano Bassetti, alors adjoint à l'urbanisme de Bolzano, sur son blog montre l'articulation des trois conceptions. Respectant les énoncés du modèle urbanistique tyrolien, ses « *objectifs stratégiques* » sont :

*la rationalisation des fonctions et des circulations du nœud ferroviaire de Bolzano ; la récupération et la requalification d'un vaste espace urbain central ; la réorganisation générale du système de la mobilité urbaine et périphérique ; la réponse aux besoins de terrains constructibles comme alternative à l'expansion urbaine ; l'offre au système économique local d'une occasion de développement qualitatif ; les nouvelles modalités de financement et de management ; l'expérimentation de rapports innovants entre public et privé.*¹⁹⁸

Dans ces propos, la conception urbanistique intègre les deux autres et se rapporte à une échelle provinciale. En effet, l'amélioration du tracé et de la localisation des activités ferroviaires intéresse le contexte urbain et l'étoile ferroviaire. De plus, la recherche d'une

¹⁹⁶ entretien 20, ibid.

¹⁹⁷ Idem.

¹⁹⁸ Blog Informale di Silvano Bassetti, « BBT + ferroPlan. Il Tunnel di base del Brennero e il recupero dell'areale ferroviario » [en ligne] <http://www.silvanobassetti.it/?p=36>, consulté le 15 février 2013.

rentabilité financière a pour but de garantir la faisabilité du projet en le rendant attractif pour le « *système économique local* ». Un dernier exemple d'articulation des trois conceptions peut être pris dans ces propos du chef de projet de la société ABZ :

Le protocole de 2006 indique le chemin : la réalisation d'installations modernes et fonctionnelles [...] en échange de terrains qui aujourd'hui ne trouvent pas une utilisation adéquate. [...] Comment réussir à remplacer un système qui coûte, par un système qui rapporte [...] ? Ça, c'est un exemple typique de choses qui se sont faites dans de nombreux pays du monde, de l'Europe, pour remplacer des espaces avec des voies qui servaient peut-être dans le passé pour le transport de marchandises, par des espaces ayant leur propre rentabilité, leur propre capacité d'entreprise. Il faut par ailleurs [...] arrêter d'utiliser de nouveaux terrains pour construire des habitations. Ici c'est un cas typique parce que ce sol est industriel. Il est réutilisé pour les constructions.¹⁹⁹

Cet ingénieur ferroviaire évoque d'abord les enjeux de modernisation des installations, qu'il couple avec les logiques immobilières génératrices d'un « *système qui rapporte* ». Il défend ensuite la pertinence du redéveloppement urbain des terrains ferroviaires en se référant à un des piliers du modèle aménagiste tyrolien : le contrôle de l'étalement urbain. Les acteurs outillés ne sont pas toujours aussi explicites et ne mobilisent pas sans cesse les trois conceptions dominantes. Surtout, ces acteurs ne produisent pas seulement des énoncés pour articuler les motifs d'intervention sur les terrains de l'État. En plus de leur activité cognitive, ils mobilisent des ressources organisationnelles, relationnelles, financières et techniques pour ce travail d'ajustement.

Environ cinq acteurs de ce type ont été repérés dans chacun des cas. La moitié d'entre eux sont des 'transfuges'. À partir d'éléments biographiques et d'extraits d'entretiens, les prochains paragraphes détaillent la position et le rôle de ces acteurs. Ces acteurs ont déjà été présentés dans le cas des directions immobilières des entreprises ferroviaires (cf. chapitre 4). Ceux urbains sont donc ici privilégiés. L'accent est mis sur leurs compétences techniques, leur action duale tournée à la fois vers l'environnement et vers le cœur de l'organisation, et la tension qu'ils éprouvent entre l'attachement au processus et la fidélité à l'organisation.

* * *

Les acteurs outillés détiennent des ressources relationnelles et professionnelles. Elles facilitent leurs interactions au sein de l'organisation dont ils font partie, ainsi qu'avec l'environnement urbain ou ferroviaire avec lequel ils sont en rapport. C'est particulièrement le cas des transfuges. Cet ancien haut dirigeant ferroviaire auquel a été attribué le rôle de chef de projet de la reconversion de l'Areale en est un exemple caractéristique. Il nous explique être

¹⁹⁹ entretien 50, *ibid.*

*un peu favorisé en venant de ce milieu – j’ai été trente-cinq ans dans les Ferrovie – j’ai quelques possibilités en plus pour pouvoir dialoguer avec les différentes personnes. [...] On cherche à synthétiser les différentes positions avec les personnes de référence.*²⁰⁰

Le positionnement inversé de cet acteur est le fruit d’une stratégie du gouvernement urbain. Selon l’adjoint à l’urbanisme, il a été choisi parce qu’il « *a déjà une grande expérience de confrontation avec toute la machine qui a à voir avec le réseau ferroviaire* »²⁰¹. Un urbaniste local confirme qu’il « *a été trainer dedans pour les connaissances qu’il a, aussi bien techniques que personnelles* »²⁰². Le chef de projet joue un rôle nodal dans l’ajustement entre les demandes exprimées par les sociétés ferroviaires et le projet urbain. Grâce aux connaissances personnelles qu’il a dans la firme, il contacte les agents et dirigeants qui ont un pouvoir d’action sur l’Areale. Il organise des réunions avec eux à Bolzano, Vérone, Milan et Rome, c’est-à-dire dans les différents centres de décision de cette organisation. Cette procédure, qui n’est pas contractualisée, s’explique, selon un dirigeant de RFI, par la confiance qui peut être faite à leur ancien dirigeant²⁰³.

En France, un autre type de circulation a lieu entre les services de l’État et les collectivités. Les services déconcentrés de l’État fournissent des élites techniques à la Communauté urbaine nantaise et aux directions techniques parisiennes. Le parcours de Laurent Théry entre le Centre d’étude technique de l’équipement de l’ouest, le District et la direction de la SAMOA est connu²⁰⁴. Le responsable du dossier du transfert et du réaménagement de Nantes État à Nantes Métropole a suivi une trajectoire similaire : « *anciennement Ingénieur des [travaux publics de l’État] du ministère de l’Équipement* », il a « *fait de l’urbanisme* » puis travaillé au Centre d’étude technique de l’équipement de l’Ouest. Il a ensuite passé le concours d’ingénieur des Ponts et Chaussées en 1989. En tant que tel, il a été responsable d’une division de la Direction régionale de l’Équipement des Pays de la Loire et chargé de mission auprès du préfet de la Loire. En 1996, il devient directeur adjoint du District de l’agglomération nantaise « *juste après le début du deuxième mandat de Jean-Marc Ayrault* ». Il devient l’un des membres de son réseau technocratique. Au District, il s’est occupé « *de tous les volets aménagement-développement* », puis, sur le mandat 2001-2008 « *tout ce qui était aménagement du territoire, c’est-à-dire le positionnement, relations avec les partenaires, les contractualisations, etc.* ».

²⁰⁰ Idem.

²⁰¹ entretien 55, ibid.

²⁰² entretien 46, ibid.

²⁰³ entretien 81, dirigeant en charge de l’axe orizontale de la Direction Commerciale ed Esercizio Rete, RFI S.p.A., 25 mars 2013, Milan.

²⁰⁴ Cet acteur a même fait un aller-retour entre l’État et les collectivités territoriales, puisqu’il a été nommé Préfet hors cadre par Jean-Marc Ayrault en 2012. Son parcours a fait l’objet d’une hagiographie dans l’ouvrage publié à la suite du Grand prix de l’urbanisme qui lui a été décerné (Masbouni 2010).

Aujourd'hui, il est sur le pilotage des grands projets métropolitains, principalement, l'aéroport, le port, les gros dossiers ferroviaires et routiers, autrement dit « *la relation avec l'État* »²⁰⁵.

Comme à Bolzano avec les FS, la position de cet acteur est indicative des stratégies de la collectivité territoriale pour organiser ses interactions avec l'État. Lorsqu'il est interrogé sur son activité concrète, l'acteur est encore plus explicite sur son rôle stratégique. Il n'a « *pas de service* » et « *prend des collaborateurs dans les autres directions* ». « *Interlocuteur en relation quotidienne avec RFF, SNCF, DREAL, Région, Département pour tous ces dossiers* ». Il « *cadre les négos pour les vrais négociateurs que sont les élus* »²⁰⁶. Les exemples bolzanien et nantais révèlent que la place occupée par ces acteurs n'est pas fortuite, mais qu'elle résulte, comme dans le cas des transfuges des directions immobilières ferroviaires, d'une stratégie. Cette stratégie vise à se mettre en relation avec son environnement ferroviaire pour mener à bien son projet spatial.

Même lorsque ce ne sont pas des transfuges, les acteurs outillés cumulent une connaissance des rouages des organisations et des compétences techniques qui facilitent les interactions avec leur environnement urbain ou ferroviaire. Ainsi, le négociateur de Nantes Métropole, après avoir fait une longue description historique de la constitution de l'étoile ferroviaire, dévoile une connaissance intime du Grand Blottereau :

*Tout le travail se fait à l'intérieur des deux faisceaux puisqu'au milieu, il y avait historiquement dans tous les triages, la butte et la façon de balancer les wagons dans les différentes voies du triage. [...] Donc la destination c'est évidemment sur le faisceau le plus à l'ouest tout ce qui est réception-expédition des trains, un peu de stationnement de [trains régionaux] électrifiés, et puis sinon des constitutions de train.*²⁰⁷

Il en va de même dans le service ferroviaire de la Région Pays de la Loire. Une expertise sur le sujet s'est constituée « *à l'occasion de formations ferroviaires, de [l'Ecole nationale des ponts et chaussées] d'ailleurs* » et d'échanges d'expériences à travers « *l'Association des régions de France, où nous avons une Commission transport* ». Cette dernière comprend « *des groupes de travail qui se réunissent quasiment tous les deux ou trois mois, donc moi sur les gares, d'autres sur le matériel roulant, d'autres sur la convention [trains régionaux], sur les tarifications, etc.* »²⁰⁸. Mais ces « *compétences qui ont été acquises progressivement* » sont aussi le résultat de « *la pratique et puis l'expérience* ». L'importance des compétences techniques des acteurs s'explique par notre objet de recherche. Mais notre insistance sur le sujet répond aussi aux approches qui tendent à ne voir dans l'action publique qu'une activité de médiation stratégique.

²⁰⁵ entretien 20, *ibid.*

²⁰⁶ *Idem.*

²⁰⁷ *Idem.*

²⁰⁸ entretien 22, *ibid.*

De fait, la circulation des acteurs outillés au cours de leur carrière leur a permis d'accumuler des relations, mais aussi une expérience technique. Ces acteurs ont souvent une longue pratique des types de projets sur lesquels ils interviennent. Le négociateur nantais « *avait déjà ces dossiers ferroviaires* »²⁰⁹ dès la seconde moitié des années 1990 lorsqu'il travaillait au District. Le passage au cabinet du maire de Paris du directeur actuel de Paris Batignolles Aménagement lui « *a permis de 2003 à 2008 de suivre toutes les opérations [...] en termes de conseil technique, sur l'ensemble des opérations en développement à Paris* », dont Clichy Batignolles. L'urbaniste des Batignolles travaillait au tournant des années 1990 sur « *un sujet en rapport avec le ferroviaire* »²¹⁰ (Paris Rive Gauche), lorsqu'il était à l'APUR.

Dans une position nodale, les acteurs outillés n'agissent pas qu'en direction du monde opposé. Leur rôle doit être abordé de manière symétrique aussi bien du côté de l'environnement que du cœur de l'organisation. Le chef du projet Clichy Batignolles de la DI de la SNCF relate son travail de coordination des branches de la firme :

*Il fallait d'une part faire des études, pour voir quelles étaient [...] les installations ferroviaires qu'il fallait conserver. À quels endroits il fallait les conserver, quelles étaient les contraintes, est-ce qu'on pouvait les modifier, les compacter [...]. Donc, il fallait faire travailler des bureaux d'étude internes à la SNCF, faire travailler aussi des équipes d'architectes-urbanistes pour voir comment on pouvait insérer ça dans le projet urbain de la Ville et dialoguer avec les équipes de la Ville. Ensuite, il fallait consulter et associer les gens à la SNCF qui seraient les propriétaires et les exploitants de ces nouvelles installations ferroviaires. Donc, la direction du fret pour les installations du fret, la direction du matériel pour les installations d'entretien du matériel, etc. Ensuite il fallait travailler avec les exploitants de la gare Saint-Lazare parce que toutes ces installations elles se branchent ferroviairement sur les voies de Saint-Lazare.*²¹¹

Cette mobilisation des différentes branches est facilitée pour les transfuges. Ainsi, le responsable du patrimoine à la Direction régionale des Pays de la Loire a précédemment travaillé au service régional de l'exploitation du réseau. Il mobilise ses relations dans les deux établissements pour relancer le projet qui est bloqué depuis deux ans. Lorsque

*j'ai repris ces études, [...] la première chose que j'ai faite effectivement, c'est de me renseigner sur la partie base travaux de Blottereau qui est assez importante. Et je suis allé voir mes interlocuteurs spécialistes des bases travaux pour demander quel était le linéaire de voies nécessaires lors des grandes opérations d'entretien pour stocker, un, le matériel, deux, les trains travaux.*²¹²

De plus, les acteurs outillés accomplissent un travail de traduction pour le centre de l'organisation. Un dirigeant de Nantes Métropole indique ainsi que l'expertise et les

²⁰⁹ entretien 20, *ibid.*

²¹⁰ entretien 1a, *ibid.*

²¹¹ entretien 65, *ibid.*

²¹² entretien 61, chef du service aménagement et patrimoine région Bretagne - Pays de Loire, RFF, 12 septembre 2012, Nantes.

négociations qu'il développe avec les acteurs ferroviaires « *n'empêche pas que nous, après ça, on fait toute la diffusion, et toute l'information de nos élus avec nos termes à nous* »²¹³. On retrouve ce travail de traduction des logiques de fonctionnement du réseau auprès des élus afin de les aligner avec des objectifs politiques à Milan. Le responsable du sujet à la Direction de la mobilité

*a eu un peu de mal à faire comprendre aux politiques que pour avoir une fréquence supérieure dans le [tunnel du] passante ferroviaire il fallait aller travailler à Rho [dans la périphérie de Milan, ndr] et non à Milan [...]. D'un autre côté, il y a une volonté politique de développer le plus possible le transport public aussi bien urbain que suburbain.*²¹⁴

Les acteurs centraux des scènes de négociation structurées ne sont donc pas que des porte-paroles des organisations auxquelles ils sont attachés, ou des actants des processus sociotechniques dans lesquels ils sont enrôlés. Ils produisent une activité d'ajustement de conceptions et de ressources qu'ils explicitent ensuite au cœur de leur organisation. Cela ne signifie pas que ces acteurs soient autonomes ou déloyaux vis-à-vis de leurs organisations. Au contraire, ils sont lestés par leurs logiques industrielles, financières ou politiques et défendent leurs intérêts. Simplement, ils sont attachés aux processus, car ils en retirent le sens et le bien-fondé de leur action.

Parce qu'ils sont chargés des projets, les acteurs outillés acquièrent leur légitimité à travers la progression des négociations. Dans leur travail, ils doivent « *tout mettre en œuvre pour que les projets se réalisent* »²¹⁵. Ils sont « *obligé[s] de faire avancer* » les projets même s'ils savent que ça va « *coûter très cher* » à la collectivité²¹⁶. Pour cela, ils sont d'un « *incorrigible optimisme* »²¹⁷. De fait, faire « *trainer la discussion pendant cinq ans, 10 ans* », ne permet pas la « *fabrique de la ville mixte* », leur « *métier* »²¹⁸. Leur « *préoccupation majeure* » est « *vraiment de dire : ce projet a les jambes pour aller de l'avant* »²¹⁹. Ils construisent leur identité en opposition à « *tellement de concours d'idées qui ensuite aussi bien s'arrêtent, parce qu'ils ne sont pas suffisamment structurés* »²²⁰.

Ces producteurs se sentent d'autant plus responsables des processus qu'ils en détiennent la mémoire. Un dirigeant des services déconcentrés de l'État dit du négociateur de Nantes Métropole qu'il a « *une véritable appréciation globale et politique, c'est celui qui a la vision la plus*

²¹³ entretien 20, *ibid.*

²¹⁴ entretien 32, *ibid.*

²¹⁵ entretien 22, *ibid.*

²¹⁶ entretien 20, *ibid.*

²¹⁷ *Idem.*

²¹⁸ entretien 3, *ibid.*

²¹⁹ entretien 50, *ibid.*

²²⁰ *Idem.*

large des choses »²²¹. L'acteur chargé des Batignolles à la Direction de l'urbanisme raconte être « *sur le secteur Clichy Batignolles, en fait [...] sur le 17^e, depuis une quinzaine d'années* » et avoir précédemment « *suivi la Porte d'Asnières [ZAC Hauts de Malesherbes, ndr] de A à Z* »²²². Ces intermédiaires ont donc la mémoire des processus et des décisions antérieures. L'un d'eux regrette que

*les gens qui étaient là au tout début il en reste presque pas. Et beaucoup de gens n'ont pas l'histoire du projet en mémoire et ont du mal à rentrer dedans. Certains ont demandé à ce qu'on leur raconte le chemin déjà parcouru. [...] Et beaucoup d'autres ont exprimé beaucoup de doutes, en disant « pourquoi on fait ça ? On comprend pas ». Et ça, ça nous a pesés, pour nous ça a été terrible.*²²³

Cet attachement au projet et la connaissance de leur histoire font des acteurs outillés leurs dépositaires. Cet attachement a toutefois ces limites. Interrogé sur ses relations avec ses interlocuteurs ferroviaires dans la table transport de l'accord de programme milanais, un dirigeant de la Direction de la mobilité de la municipalité « *ne peut pas dire non collaboratives dans le sens qu'il y a toujours eu... après tout, on était toujours entre techniciens* »²²⁴. Il ajoute qu'« *à la fin il y avait quasiment une posture préalable, de défendre des positions indépendamment du fait qu'elles soient partagées ou non d'un point de vue technique.* » Bien que ralliés à l'éthique du projet²²⁵ et malgré le consensus technique dans lequel ils peuvent être suspendus à la frontière des deux mondes, les acteurs outillés restent tenus, en dernier recours, de défendre les « *positions* » des organisations auxquelles ils appartiennent.

²²¹ entretien 89, *ibid.*

²²² entretien 2, *ibid.*

²²³ entretien 1a, *ibid.*

²²⁴ entretien 32, *ibid.*

²²⁵ Le projet comme éthique et forme d'organisation du travail est un changement social plus large, au cœur du *nouvel esprit du capitalisme* (Boltanski et Chiapello 1999). Cet « esprit » internalise la « critique artiste » concernant l'aliénation provoquée par les formes hiérarchisées et répétitives du travail liées au mode de production fordiste.

Conclusion

Ce chapitre portait sur la coordination d'acteurs ayant des conceptions différentes du réaménagement des terrains des opérateurs ferroviaires. Il a permis de progresser sur deux des trois hypothèses générales de ce travail. La première porte sur la place de l'échelle nationale dans la différenciation des processus de reconversion des sites ferroviaires. Dans un premier temps, les rôles et les prises de position des acteurs qui participent à ces processus ont été comparés. Les différences observées entre les deux pays révèlent l'importance de l'échelle nationale dans le partage des visions et des divisions du travail de déménagement de l'opérateur et du réaménagement de ses terrains. Les entités immobilières des firmes ferroviaires ont un rôle d'intermédiaire en France et de rentier en Italie. En Italie, les acteurs immobiliers et des institutions et sociétés locales prennent position sur le sujet, participent aux processus et collaborent avec les gouvernements urbains. Ces acteurs se font discrets en France. Les ministères aménageurs et financiers sont omniprésents en France. Ils édictent des règles concernant les procédures de cession, font des recommandations sur le contenu programmatique des projets, se posent en médiateurs dans les interactions entre opérateurs et collectivités, soutiennent politiquement des projets locaux, valident les décisions. Les représentants de ces ministères sont absents des processus italiens.

Mais nous voudrions surtout insister sur le rôle des gouvernements urbains dans la réorganisation de la capacité de l'opérateur de l'État à ordonnancer les flux de personnes et de marchandises. En France, ils ont la charge financière et opérationnelle de la transplantation du réseau et du réaménagement des emprises libérées. Ils en retirent le pouvoir de définir le contenu et la configuration de la reconversion de ces terrains. Au total, malgré l'inégalité de moyens entre la mairie de Paris et la métropole de Nantes, il y a une homogénéité importante des rôles des gouvernements urbains. En Italie au contraire, les rôles joués par les gouvernements urbains diffèrent à Milan et Bolzano. La municipalité de Milan est dans un rôle de régulateur. Elle négocie des quantités, mais n'investit pas dans des ressources de projet ou dans la prise en charge des aménagements. La ville et la province de Bolzano ont au contraire surinvesti le sujet de l'Areale. En résumé, les terrains des opérateurs ferroviaires sont des lieux d'investissements et de dépenses pour les gouvernements urbains en France. Au contraire, ils sont pour la municipalité de Milan l'occasion de retirer un tribut, en récupérant des ressources financières, foncières et des équipements. Enfin, dans le Sud-Tyrol, la Province autonome de Bolzano entend s'approprier une partie du terrain de l'État, en même temps que

faire de cet espace une opportunité d'affaires pour les investisseurs et les entrepreneurs tyroliens (cf. Tableau 16).

Par rapport à notre hypothèse générale initiale, on constate que, si les processus se distinguent dans les deux pays, ceux-ci sont homogènes en France et hétérogènes en Italie. Il est possible d'identifier dans les règles domaniales, l'intervention des administrations centrales et le rôle similaire des gouvernements urbains des sources d'homogénéité côté français. Côté italien, l'hétérogénéité s'explique par la souplesse des règles régissant le domaine ferroviaire, qui donnent lieu à des accords interinstitutionnels différenciés selon les villes, ainsi que dans les modes d'intervention et de régulation distincts des gouvernements urbains et dans l'implication des sociétés, institutions et acteurs économiques du territoire. Les deux prochains chapitres renforceront ces premiers résultats comparatifs.

Tableau 16 : Investir, mobiliser, extraire, servir : approche de la reconversion des sites ferroviaires par les gouvernements urbains

Ville de Paris	Nantes Métropole	Comune di Milano	Provincia di Bolzano
<i>Investir dans des politiques de développement urbain</i>	<i>Mobiliser pour des politiques de développement urbain</i>	<i>Faire aménager pour obtenir des ressources foncières, financières et infrastructurelles</i>	<i>S'approprier le site, servir les élites économiques tyroliennes</i>

La seconde hypothèse discutée dans ce chapitre concernait la capacité d'action produite à travers les projets d'aménagement urbain pour intervenir sur la base matérielle d'un opérateur de l'État. À l'appui des résultats des deux premières parties et de l'analyse des scènes de négociation, nous avons ensuite mis en évidence trois conceptions dominantes des motifs de cette intervention : industrielle, immobilière et urbanistique. Chaque conception catégorise différemment les terrains (site industriel, actif, friche) et les relie à un espace d'appartenance plus large (réseau ferroviaire, portefeuille immobilier, espace urbain). Chacune propose une explication de leur transformation (évolutions techniques et commerciales, valeur immobilière supérieure à la valeur technique, 'problème public urbain'). Enfin, chacune porte un enjeu différend de la transformation et le relie à une finalité plus large qui peut être justifiée au nom de l'intérêt public (moderniser les installations pour améliorer le fonctionnement du réseau de l'État, extraire des plus-values pour obtenir des gains financiers, mettre en œuvre des politiques de développement urbain pour requalifier des morceaux de ville enclavés). Des ressources informationnelles, légales, professionnelles ou encore financières sont agrégées aux conceptions. Celles-ci sont matérialisées dans des plans d'affaires, des bases de données, des règlements, etc. qui les relient dans des systèmes techniques, administratifs et comptables.

La mise en évidence de ces motifs d'intervention sur les sites ferroviaires et leur lestage invite à préciser notre hypothèse. La capacité d'action sur ces terrains résulte de l'ajustement, dans un projet d'aménagement, de ces conceptions jugées légitimes et non fongibles de la transformation des sites ferroviaires. Les projets ne sont pas des espaces de construction d'un intérêt ou d'une vision partagés sur ces terrains. Il s'agit plutôt pour les parties prenantes de s'assurer que chaque conception soit prise en compte. En témoigne l'effort d'explicitation et de reconnaissance des problèmes, des périmètres de compétence, des intérêts et des finalités des parties prenantes dans les accords interinstitutionnels. Les acteurs outillés assurent ce travail d'ajustement. Dotés de deux types de ressources relationnelles et techniques, ils coopèrent pour opérer des ajustements mutuels entre les conceptions portées par leurs organisations de rattachement. Plutôt qu'une dilatation et une redistribution du pouvoir local, nous avons rendu compte d'une intermédiation des relations entre opérateurs ferroviaires et gouvernements urbains par ces acteurs outillés. Ralliés à l'éthique du projet, ils contribuent à une technicisation de l'action publique. Le prochain chapitre montre qu'ils disposent également de compétences de calcul qu'ils utilisent pour élaborer la valeur monétaire des sites ferroviaires.

Chapitre 8. Les métrologies de la valeur : vers la capitalisation des terrains ferroviaires

Introduction

Dans leurs longues négociations, les parties prenantes de la reconversion des emprises ferroviaires ont pour objectif de s'accorder sur les termes de l'échange de propriété des terrains. Elles cherchent à trouver un arrangement concernant le partage des coûts et des bénéfices, qu'ils soient techniques, politiques, ou encore financiers. Pour y parvenir, elles doivent s'entendre sur la valeur des terrains. En effet, cet échange et les partages qu'il induit sont indissociables de la construction de la valeur. Entre se déploient « *les politiques [politics] comme le niveau de médiation entre l'échange et la valeur* » (Appadurai 1986 : 6). Ce chapitre porte ainsi sur les politiques de construction de la valeur des terrains de l'État.

Construire une valeur c'est indissociablement estimer et valoriser (Callon 2009). Au cours des entretiens, les acteurs définissent spontanément leur activité comme orientée vers la valorisation des terrains. Les acteurs n'entendent pas uniquement la valorisation en termes monétaires, mais également urbains, ferroviaires, parfois environnementaux ou patrimoniaux (au sens des monuments historiques). De fait, plusieurs matrices d'évaluation et processus de valorisation se juxtaposent dans la transformation des terrains de l'État. Faisant allusion aux projets ferroviaires qui s'adosent au projet urbain dont il s'occupe, un agent de RFF considère ainsi que « *si on ne valorise pas en plus par la création de valeur, on arrête tout* »²²⁶.

Pourtant, c'est à la construction de la valeur *monétaire* des terrains que s'attellent les acteurs outillés des scènes de négociation. Dotés de compétences de calcul, ils s'engagent dans un travail de quantification dans le but de définir les termes de l'échange de la propriété des terrains. L'étalon monétaire leur permet de mettre en équivalence les différentes entités et qualités des sites ferroviaires. La définition du prix des terrains permet d'ajuster les conceptions dominantes de leur transformation présentées dans le précédent chapitre. Autrement dit, la construction de la valeur n'est pas le résultat des processus de négociation. Elle est ce qui coordonne les parties prenantes et leur permet d'arriver à un accord minimal sur les termes de la reconversion des terrains. Il faut donc suivre ces processus de

²²⁶ entretien 57, chef de projet à la Direction de l'aménagement et de l'immobilier Ile-de-France de RFF, 2 avril 2012, Paris.

quantification qui se déploient dans les scènes de négociation, qui deviennent dès lors des « *espaces métrologiques* » (Vatin 2012).

En cherchant à démêler les mécanismes qui déterminent la valeur des terrains, nous prolongeons les questionnements de l'économie politique urbaine marxiste²²⁷. En effet, la valeur et la rente foncière urbaine²²⁸ sont des objets classiques de ce courant. En même temps, nous souhaitons explorer un certain nombre d'angles morts créés par la conception du monde social qui la sous-tend. Ce courant pose des questions centrales pour les études urbaines, à propos des acteurs, de la valorisation des droits à construire et de la répartition des plus-values générées par la transformation des espaces urbains²²⁹. De plus, ces travaux ont identifié le rôle coordinateur de la rente urbaine pour la production du cadre bâti dans une économie capitaliste²³⁰. En revanche, les approches néomarxistes ont eu tendance à raisonner en termes théoriques sur cet objet, en l'isolant des contextes productifs, institutionnels et urbains dans lesquels il est pris²³¹. Cet isolement se fait au prix d'une simplification des motifs d'action des acteurs qui prennent part à la définition et au partage de la valeur d'un terrain. Une fois la rente reliée à la logique capitaliste, les acteurs qui prennent part au processus de production du cadre bâti tendent mécaniquement vers la maximisation de la valeur d'échange. Les autres conceptions du sol urbain sont renvoyées dans la notion antagonique de valeur d'usage.

²²⁷ La valeur du sol urbain a beaucoup occupé les études urbaines dans les années 1970 et 1980, aussi bien en France et en Italie que dans le monde anglo-saxon. Des travaux néomarxiste francophone ont rassemblés par Chris Pickvance (1976) et une synthèse des recherches européennes a été publiée dans la décennie suivante (Ball et al. 1985). Mais en même temps que l'économie politique urbaine néomarxiste a marqué un reflux dans les études urbaines, la rente foncière est devenue un objet de recherche contesté dans les années 1980 (Ball 1985; Haila 1988), puis marginal dans les années 1990 et 2000 (Jäger 2003). Elle connaît toutefois un regain d'intérêt, dans le cadre des travaux sur la financiarisation de la production urbaine. Parmi les travaux récents, on peut se référer aux articles de Christophers (2010) et de Kaika et Ruggiero (2013). Ils prennent appui sur le postulat établi par David Harvey selon lequel une tendance du capitalisme mène ses agents à considérer le foncier de plus en plus comme un actif financier (2006 [1982]).

²²⁸ La rente foncière renvoie aussi bien à un paiement régulier qu'à un paiement unique – c'est-à-dire un prix du sol (Topalov 1984: 14). C'est la seconde forme, c'est-à-dire la formation du prix à travers son estimation et sa valorisation, qui nous intéresse dans ce chapitre.

²²⁹ Christian Topalov a ainsi proposé une typologie des filières de production urbaine basée sur la part des plus-values appropriées par le propriétaire initial, le développeur, le constructeur et l'investisseur (1973).

²³⁰ C'est un déplacement par rapport aux écrits marxistes et aux théories néoclassiques qui « *considèrent la rente comme ayant un rôle négatif et dysfonctionnel dans le processus d'accumulation capitaliste* » (Haila 1988: 83). L'accent est dès lors mis sur le caractère actif des propriétaires fonciers et le rôle coordonnateur des prix et des marchés fonciers dans l'allocation des usages et des fonctions urbaines (Harvey 2006 [1982]; Mazza 1997: 24).

²³¹ Cette littérature s'est engagée dans un débat autonome et parfois abscons, focalisé sur l'existence (ou non) et la définition théorique des différents types de rentes (absolue, différentielle 1, différentielle 2, etc.). Michael Ball a critiqué cette approche « *isolationniste* » de la rente, en démontrant son indissociabilité du processus de production du cadre bâti et en considérant que « *quand on regarde de la rente foncière sur le processus de construction, il est important de partir des relations sociales liées au bâtiment plutôt que des catégories de rente qui sont fondées sur une connaissance a priori des relations sociales en question* » (1985: 76).

Or, d'une part, nous savons que différentes conceptions des terrains et de leurs devenir se confrontent dans les scènes de négociation. D'autre part, au sein même des raisonnements économiques, cette maximisation n'est pas la seule logique poursuivie. Par exemple, la productivité du réseau dans la conception industrielle, ou le risque lié à l'investissement dans la conception immobilière, interviennent dans la construction de la valeur des terrains ferroviaires. Cette construction ne va donc pas de soi. Il faut pénétrer dans la production sociale de la valeur d'échange pour comprendre les raisons et les façons dont les acteurs, dans des contextes matériels et institutionnels donnés, s'accordent sur la transformation des terrains de l'État.

Pour ce faire, l'enquête est menée grâce aux ouvertures offertes par la sociologie de la valorisation et de l'évaluation (Lamont 2012). Les travaux de ce champ d'étude ont montré que construire une valeur implique de s'accorder sur ce que l'on quantifie, la façon dont on le quantifie et qui le quantifie (Bardet 2014). Cette littérature permet d'identifier trois éléments qui rendent problématique cet exercice de construction de la valeur et de division du travail, des gains et des coûts, dans le cas des terrains d'un opérateur de l'État.

Premièrement, les processus d'évaluation et de valorisation des terrains ferroviaires peuvent être disputés en raison des acteurs qu'ils impliquent et des conceptions qu'ils mettent en rapport. Dans notre cas, ils entraînent la confrontation d'acteurs aux cultures professionnelles et aux appartenances organisationnelles et institutionnelles différentes. Les tenants des conceptions industrielles, immobilières et urbanistiques n'attachent pas les mêmes valeurs aux différentes entités des sites existants et projetés. Michèle Lamont (2012) a établi que la présence d'arbitres et de tierces parties est essentielle pour consolider et stabiliser une valeur dans ces situations.

Deuxièmement, la construction de la valeur des terrains ferroviaires peut être problématique, car elle s'appuie sur des méthodes et des outils qui ne sont pas neutres. Ceux-ci peuvent être spécifiques au type de site évalué et valorisé, ici les terrains ferroviaires, ou attachés à des catégories plus larges, par exemple le domaine public, ou encore importés d'autres mondes, notamment la finance. Les méthodes peuvent être distinguées en fonction de leur rapport au temps. Le terrain peut être *comparé* à des transactions *passées* sur des terrains considérés comme similaires. Sa valeur peut être établie par la *somme* des coûts et des bénéfices du développement urbain des sites, ramenés à un *instant* donné. Enfin, dans une logique plus spéculative, la valeur *future* du terrain peut être recherchée, à partir d'hypothèses sur l'évolution des prix. Ceci pour connaître sa valeur actuelle, une fois déduit un *taux* correspondant à la

rentabilité exigée par es investisseurs. Dans tous les cas, les *formules* de la valeur mettent « *en relation des préoccupations, des qualités et des quantités, des échelles, des variables* » (Callon 2012 : 274). La valeur dépend donc des méthodes utilisées et du paramétrage des formules.

Troisièmement, si ces méthodes et ces outils de construction de la valeur sont performatifs, les acteurs n'en font pas moins un usage stratégique (Chiapello et Gilbert 2013). Aussi, non seulement ces instruments ne sont pas neutres, mais ils sont également utilisés et contestés afin de maximiser des intérêts – par exemple dans le partage des plus-values –, de parvenir à un accord ou au contraire de le retarder, ou encore de convaincre de la faisabilité du projet envisagé. Au total, la multiplicité des acteurs, des scènes, des phases, des méthodes et des stratégies, est susceptible de rendre le processus de construction de la valeur d'un terrain d'un opérateur de l'État controversé.

À partir de cette problématisation, trois hypothèses sont formulées dans ce chapitre. Chacune est directement reliée à l'une des hypothèses générales de cette thèse. La première concerne le rôle coordinateur de la construction de la valeur dans les processus d'urbanisation ou de redéveloppement urbain. À partir des travaux de la gouvernance urbaine, nous avons initialement fait l'hypothèse que les projets d'aménagement urbain des sites ferroviaires étaient le lieu de construction d'un sens partagé quant à l'avenir des terrains de l'État. Les deux chapitres précédents nous ont contraint à renoncer à cette idée. Ces projets visent à articuler les conceptions dominantes de ce que sont et seront les sites ferroviaires. Dans ces situations, la valeur peut constituer l'accord minimal entre des acteurs « *qui partagent uniquement une compréhension minimale [...] à propos des objets en jeu et s'entendent uniquement sur les termes de l'échange* » (Appadurai 1986 : 15). Ce rôle coordinateur de la construction de la valeur a déjà été identifié par les approches néomarxistes. À la différence de ces dernières, intéressées par le fonctionnement de l'économie capitaliste, nous faisons l'hypothèse que la construction de la valeur monétaire a une fonction coordinatrice pour l'action publique, et plus précisément pour s'accorder sur la modification du pouvoir logistique des opérateurs ferroviaires. Autrement dit, suivant Marie Piganiol (2014), nous cherchons à démontrer que les acteurs outillés des scènes de négociation ne gouvernent pas seulement la valeur, mais aussi *par* la valeur. Sa construction implique de déterminer les entités à *prendre en compte* et à mettre en équivalence, parmi toutes celles qui composent les terrains ferroviaires et les futurs aménagements. Les formules de la valeur nécessitent d'envisager des sources de financement, de décider des programmes immobiliers, ou encore de définir la temporalité de l'aménagement. Convenir des critères et des méthodes revient ainsi à trouver un accord minimal qui permet l'échange. Le déplacement

proposé consiste donc à ne pas considérer la valeur comme le résultat de la coordination des parties prenantes, mais ce qui la permet.

Notre deuxième hypothèse porte sur les échelles de définition de la valeur. Elle poursuit notre investigation sur le rôle de la variable nationale. Ainsi, nous supposons que les façons de définir la valeur ne sont pas communes à tous les cas, ou différent dans chacun d'entre eux. À la suite des conclusions du chapitre précédent sur le rôle distinct des acteurs et des institutions en France et en Italie, il s'agit de savoir si la construction de la valeur et la répartition des coûts et des gains de la reconversion des terrains sont abordées différemment dans les deux pays parce que les règles, méthodes et instances de référence sont nationales.

La troisième hypothèse rejoint elle aussi un questionnement transversal de cette thèse à propos du traitement des terrains de l'État comme des actifs immobiliers. Nous supposons que les sites sont traités comme des actifs dans les formules de la valeur. Nous cherchons à comprendre si les méthodes employées pour les évaluer et les valoriser les insèrent dans une logique de capitalisation qui fait dépendre la valeur des terrains de l'État des revenus futurs attendus de leur reconversion²³².

Nous allons ainsi montrer que le gouvernement par la valeur est largement défini par des institutions foncières dépendantes de l'État en France. Cette régulation administrative est toutefois en train de se convertir aux pratiques du secteur immobilier. En Italie, la régulation marchande et les méthodes financières se sont imposées dans l'évaluation et la cession des terrains ferroviaires. En même temps, le cadre institutionnel plus lâche rend les arrangements à propos de la répartition et de l'affectation des plus-values plus ouverts.

²³² Johnathan Nitzan et Shimshon Bichler (2009: 153) définissent la capitalisation comme « *la valeur actuelle d'un flux de revenus futurs : elle nous dit combien un capitaliste serait prêt à payer maintenant pour recevoir un flux d'argent ultérieurement* ».

8.1. La formule des Batignolles

Le contexte institutionnel national français limite le champ de la négociation, entre collectivités territoriales et entreprises ferroviaires. Les gouvernements urbains peuvent certes discuter le montant des plus-values obtenues par les opérateurs, mais dans les limites posées par l'administration des Domaines. Surtout, l'affectation de ces plus-values s'opère à l'échelle nationale du réseau et échappe donc à la gestion territoriale²³³. SNCF est autonome dans ce choix d'affectation. RFF, après avoir été contraint de rembourser la dette ferroviaire avec le produit des cessions, a finalement convenu avec l'État d'affecter cet argent au renouvellement du réseau (Ministère de l'Économie, de l'Industrie et de l'Emploi et al. 2008).

La construction de la valeur du foncier des Batignolles est au cœur de l'accord de 2006 (Mairie de Paris, RFF, et SNCF 2006). Il définit une méthode permettant aux propriétaires fonciers (les entreprises ferroviaires) et à l'acquéreur (la Ville de Paris) de convenir d'un prix de cession et de le justifier. La finalité de la construction de la valeur est donc l'échange de la propriété du sol. Cet échange est lui-même inscrit dans un projet de reconversion du site. La formule élaborée tient ainsi compte à la fois de la matérialité du site, de sa configuration à terme, et des étapes de son redéveloppement. Revenons donc sur son élaboration.

L'accord de 2006 codifie l'aboutissement des tractations entre la Ville et les firmes ferroviaires. Ces négociations ont été menées, d'un côté, par l'adjoint à l'urbanisme flanqué de la Sous-direction à l'action foncière de la Direction de l'urbanisme et, d'un autre côté par les directions immobilières et du patrimoine de la SNCF et de RFF. Ils ont mis au point une *formule*. Celle-ci a pour point de départ la valeur vénale des terrains de Cardinet-Chalabre, cédés en 2005 dans le cadre de la candidature olympique. Cette valeur a été fixée par France Domaine, l'instance en charge de l'évaluation des terrains vendus ou acquis par des organismes publics (cf. Encadré 9). France Domaine a employé la méthode dite de la comparaison : sur la base d'un répertoire de transactions équivalentes en termes de type de terrain et de localisation. Construite en référence à la géographie du marché foncier, cette valeur tient également compte des programmes, qui vont prendre la place des fonctions ferroviaires :

²³³ Plusieurs acteurs ont évoqué des arrangements informels entre exécutifs locaux et directions ferroviaires régionales (par exemple la cession d'un terrain à bas prix en échange d'un financement de travaux sur le réseau). D'une part, nous n'avons pas eu la preuve de pratiques de ce type sur les cas étudiés. D'autre part, dans le cadre des entretiens, ces récits étaient mobilisés par les acteurs pour distinguer leur pratique moderne et transparente, séparant les enjeux fonciers et ferroviaires, locaux et nationaux, des pratiques archaïques et informelles des élus et des directions territoriales.

Sur Clichy Batignolles, globalement on était en secteur de grands services urbains²³⁴. Le mode d'évaluation des terrains n'a pas été de dire, pour France Domaine, j'évalue les terrains en grands services urbains, mais en état futur, c'est-à-dire en zone urbaine.²³⁵

C'est également au motif de la prise en compte de ces usages futurs que les services de la Ville demandent des abattements sur la valeur vénale. La majeure partie de Cardinet-Chalabre doit en effet accueillir la première tranche du parc de 10 ha. Au titre d'une circulaire ministérielle, une réduction de 60 % du prix des terrains dédiés aux espaces verts est obtenue par la Direction de l'urbanisme :

On arrivait et on disait au propriétaire : « on va essayer de se mettre d'accord sur un prix de secteur à faire valider par France Domaine, [...], mais on vous prévient on va appliquer une circulaire qui n'a pas été écrite par nous, mais par le ministère des Finances, qui est une circulaire nationale, sur l'évaluation des terrains ferroviaires, et qui prévoyait que quand des emprises sont destinées à réaliser un jardin, il y a un abattement de 60 à 65 % sur le prix. » Et là, on va dire par décence, on avait proposé 60 % pour pas tirer. [...] Nos interlocuteurs levaient les bras au ciel en disant c'est pas à la SNCF de payer une politique régionale en matière d'espaces verts. Nous, on disait c'est pas nous qui avons écrit cette circulaire [...] qui est de mars 2003, non publiée, et dont on a eu une lettre interprétative seulement.²³⁶

La municipalité parvient donc à traduire une politique urbaine de végétalisation dans le calcul du prix des terrains. En revanche, une pratique courante de l'aménagement urbain est refusée par les établissements ferroviaires. La Direction de l'urbanisme avait en effet initialement fait valoir que tous les points du site ne se valaient pas du fait des coûts d'urbanisation et de leur position plus ou moins éloignée des voies ferrées ou du métro par exemple :

quand on a proposé une analyse par séquence, en disant « la première bande la bande des 20 m a plus de valeur que les bandes derrière, etc. », ils ont hurlé en disant : « cette répartition est le fait de l'histoire, et on considère que tous les terrains ont la même valeur et qu'on se repartira [les plus-values] au prorata des superficies ». ²³⁷

Les deux établissements exigent donc une valeur vénale unique pour l'ensemble du site. Ils veulent éviter que la séparation conflictuelle du patrimoine au niveau national ait des conséquences sur sa valorisation au niveau local.

Cependant, le contexte et l'état futur du site ne sont pas les seuls critères pris en compte. Sa matérialité, résultat du legs infrastructurel, est également traduite comme une

²³⁴ La catégorie des zones de grands services urbains est une des quatre catégories du Plan local d'urbanisme de Paris. Elle désigne les terrains qui accueillent des équipements et des infrastructures jugées nécessaires au fonctionnement urbain (emprises portuaires, hospitalières, ferroviaires, etc.). Sauf dérogation, les bureaux, logements, commerces, hôtels ne peuvent être construits dans ces zones. Sans changement du Plan local d'urbanisme, cette classification limite donc les valorisations foncières potentielles.

²³⁵ entretien 3, directeur du bureau d'analyse et de prospection immobilière, Sous-direction à l'action foncière, Direction de l'urbanisme, Ville de Paris, 4 avril 2012, Paris.

²³⁶ Idem.

²³⁷ Idem.

moins-value, dans le calcul de la valeur de l'emprise. D'abord, les travaux de démolition des installations ferroviaires, mis en scène devant le Comité international olympique, ont été pris en charge par la Ville et leur coût retiré de la valeur des terrains. Ensuite, la Ville et les établissements ferroviaires ont dû estimer les coûts de dépollution résultants de cent-cinquante ans d'activités industrielles²³⁸. Pour ce faire, ils disposaient d'une « étude historique » répertoriant les pollutions probables au regard de l'histoire du site ainsi que de sondages identifiant les pollutions effectives en de très nombreux points du site (Équipement et Environnement 2007). Les différents types de polluants font l'objet d'une mise en équivalence selon un étalon monétaire. En revanche, deux méthodes d'évaluation cohabitent, car la SNCF a tenu à tenir compte des coûts réels, alors que la Ville et RFF préféraient faire une évaluation forfaitaire :

*La SNCF qui avait sans doute beaucoup plus de bataillons — RFF disait, moi j'ai pas de cheminots pour faire des contrôles, donc il faut une règle simple, dire tant d'euros du m² — on a mis en place avec eux une usine à gaz, pour appeler un chat un chat, c'est-à-dire quelque chose de très compliqué, avec des contrôles, des seuils, etc.*²³⁹

Ce positionnement distinct de RFF et de la SNCF confirme leur inégale capacité d'intervention dans la reconversion de leur domaine.

C'est donc sur la base de l'échange de Cardinet-Chalabre qu'est élaborée la valeur des terrains de la ZAC Clichy-Batignolles. Quatre paramètres modifient toutefois la formule précédente. Le premier concerne le calcul des coûts de dépollution. Constatant la complexité des procédures de vérifications des coûts réels, la SNCF s'est ralliée au principe d'un abattement forfaitaire. Cela s'explique encore par la volonté du gouvernement urbain de maîtriser rapidement le foncier, car « pour faciliter un accord, [...] on n'a pas été trop exigeant, [...] si on s'était tapé dessus sur la pollution, on n'aurait peut être jamais signé l'accord »²⁴⁰. La construction de la valeur ne se fait donc plus selon les coûts réels, mais selon une valeur forfaitaire moyenne pour la totalité des terrains (4 M€). Ainsi, les polluants peuvent être intégrés dans un espace d'équivalence plus large, la formule de la valeur du site.

²³⁸ Les coûts de pollution doivent être pris en charge par le vendeur jusqu'à un niveau autorisant une activité du même type. Par exemple, le propriétaire d'une usine doit légalement faire dépolluer le site pour qu'une activité industrielle puisse y prendre place. En revanche, si un promoteur fait l'acquisition des terrains pour y construire des logements, c'est à lui de réaliser la dépollution complémentaire permettant ce type de programme. Selon ce principe, seuls les risques sanitaires *pour l'homme* sont pris en compte, dans la pollution plus vaste des sols et des nappes phréatiques *par l'homme* (Piganiol 2014).

²³⁹ entretien 3, *ibid.*

²⁴⁰ *Idem.*

La deuxième modification est apportée afin de tenir compte des superpositions de propriétés projetées. Les prix des espaces acquis en sursol (au-dessus de l'avant-gare) ou en sous-sol (au-dessous de la gare fret par exemple) sont diminués respectivement de 35 et 65 %. La valeur est ainsi calculée dans les trois dimensions.

Le troisième paramètre qui est ajouté rend la valeur évolutive dans le temps. En effet, la valeur vénale et les abattements qui lui sont appliqués font l'objet d'une actualisation, lors des trois phases de cession prévues dans le protocole²⁴¹. Ces actualisations se font selon deux indices de référence ; l'un du bâtiment, l'indice du coût de la construction fixé par l'INSEE²⁴², et l'autre du secteur financier, l'indice EONIA²⁴³. Les négociateurs se sont entendus pour borner le premier entre 3,3 % et 4,5 % (par an). Dans le cas où l'INSEE diminuerait ou augmenterait le taux au-delà de ces pourcentages, ils se sont accordés pour maintenir une croissance stable du prix. Autrement dit, ils régulent un indice régulé. Par ailleurs, la Ville a souhaité que chaque phase d'acquisition puisse faire l'objet d'un paiement, en trois fois, échelonné sur deux ans. Pour fixer le prix des échéances, le taux EONIA augmenté de 0,04 % a été convenu :

*Quand on l'a fait, notre direction des finances trouvait que c'était un peu cher, finalement l'indice Eonia ayant pas mal baissé, c'est plutôt bien pour la ville. [...] La SNCF a un peu tiré la gueule, mais enfin c'était l'application du contrat, et là c'était une clause favorable pour la ville.*²⁴⁴

Au risque financier pris par la ville au sujet de la pollution correspond le risque pris par les deux parties quant à l'évolution des prix. Cependant, afin de réduire ces risques et l'incertitude qu'ils génèrent, les acteurs outillés fixent le prix des terrains, en fonction des indices de référence des mondes de l'aménagement et de la finance.

Le quatrième paramètre porte sur les coûts et les phases de reconstitutions ferroviaires à la charge de la municipalité²⁴⁵. L'accord initial prévoit quatre phases de paiement entre 2007 et 2010²⁴⁶. Dès lors, la formule de la valeur des terrains ne prend plus seulement en compte le legs (démolition, pollution) infrastructurel du site, mais aussi son avenir ferroviaire. Cette

²⁴¹ Les versements des trois phases se répartissent, avant indexation, comme suit : 261 758 467,84 € pour la 1^{ère} tranche ; 36 373 036,88 € pour la 2^e tranche et 87 132 868,80 € pour la 3^e tranche (délibération du conseil de Paris n°194 du 5 octobre 2007).

²⁴² Institut national de la statistique et des études économiques.

²⁴³ L'indice Eonia (Euro OverNight Index Average) est la moyenne pondérée de toutes les transactions, au jour le jour, de prêts non garantis réalisées par les banques. C'est l'un des deux taux monétaire de référence dans la zone euro.

²⁴⁴ entretien 3, *ibid*.

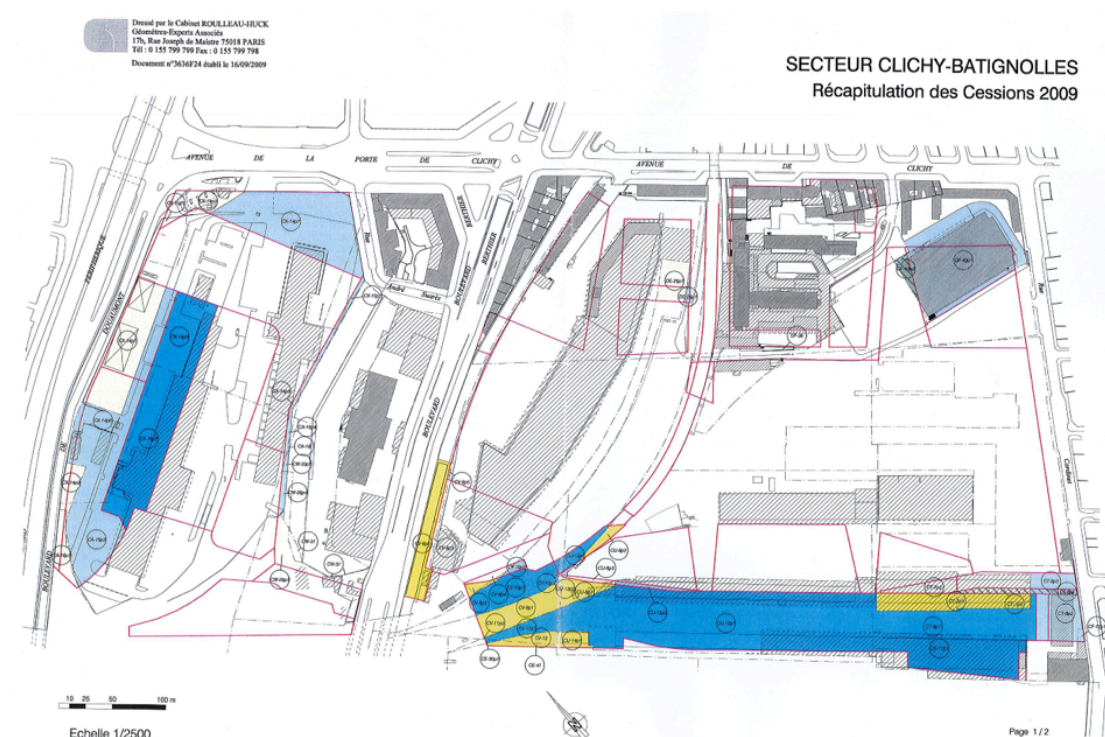
²⁴⁵ Les terrains cédés en 2005 ne comprenaient pas de travaux de reconstitution et avaient d'ailleurs été délimités par les services de la préfecture pour cette raison.

²⁴⁶ Soit, avant indexation, 59 M€ en 2007 (22 %) ; 45,6 M€ en 2008 (17 %) ; 53,6 M€ en 2009 (20 %) ; 109,9 M€ en 2010 (41 %). Les phases de cession et de reconstitution seront ensuite retardées et démultipliées.

valeur infrastructurelle est également indexée sur deux indices du secteur de la construction établis par l'INSEE : l'indice BT01 pour le poste bâtiment et l'indice TP01 pour les autres postes. Cette élaboration spatiale et temporelle de la valeur des terrains fait tenir ensemble des entités hétérogènes, mises en équivalence dans une formule unique, selon un étalon monétaire. Elle a été traduite dans une représentation cartographique établie par un géomètre-expert, afin de pouvoir évaluer précisément les superficies, et donc les montants, correspondant à chaque phase, à chaque propriétaire et à chaque type de surface (cf. Figure 36).

Figure 36 : Plan géomètre de la première phase de cessions foncières réalisée en 2009

N.B. : Les traits rouges schématisent le projet d'aménagement, les surfaces jaunes les terrains de RFF, les surfaces bleues les terrains de la SNCF (en bleu foncé les surfaces en sursol ou sous-sol de la SNCF)



Source : RFF.

La cohérence du raisonnement construit dans la scène de négociation parisienne ne doit pas masquer le caractère négocié et stratégique, de l'évaluation et de la valorisation des terrains des Batignolles. Il ne s'agit pas seulement de construire la valeur, mais aussi de se répartir les coûts et les bénéfices chiffrés de la reconversion. Comme nous l'avons noté, les services de la municipalité ont par exemple mobilisé une circulaire « *non publiée* » pour justifier d'un abattement sur les terrains qui accueillent le parc. Un agent de la Ville fait également part d'un coup stratégique au cours de la négociation. Pour « *débloquer les choses* », il a

fait cette proposition en disant : « on pourrait envisager de vous verser une première somme au moment de la signature du protocole ». Des vierges effarouchées ont dit : « mais non non,

c'est pas l'argent qui nous intéresse, etc. ». *Et d'une petite voix fluette j'ai dit cent millions d'euros. Les discussions étaient terminées. On a conclu l'accord. Ça veut dire qu'ils avaient tellement besoin de cash qu'en mettant sur la table un gros paquet... Moi j'ai toujours dit « dans ce type de discussion, on ne discute pas sur des petites sommes, on va pas se crêper le chignon pour des histoires à un million d'euros, c'est dérisoire »*²⁴⁷.

Ainsi, la patiente et complexe élaboration de la mise au point de la formule d'indexation des prix de vente sur les phases de cession, de reconstitution et de développement urbain se trouve soudainement modifiée « *pour forcer l'accord, parce qu'on en avait besoin et parce qu'on voulait conclure dans la mandature, etc.* »²⁴⁸.

Cette temporalité politique se retrouve dans ce propos de l'adjoint à l'urbanisme qui ranime pour l'occasion l'opposition entre le technicien vététaire et le politique visionnaire :

*Il y avait un duo [à la Direction de l'urbanisme], ils m'ont emmerdé, vous pouvez pas savoir, à pinailler, pour gagner parfois trois francs six sous. A des moments, il fallait que je tape du poing sur la table en disant « vous me faites chier, on avance ». Les mecs étaient prêts à bloquer pendant six mois, un an, parce qu'il y avait un truc qu'ils voulaient gagner. C'est pas comme ça que se fait l'aménagement.*²⁴⁹

L'adjoint nous livre un troisième exemple des relations stratégiques qui se nouent dans la construction de la valeur des terrains et dans l'usage tactique des outils de gestion de cette valeur. Lorsqu'il marchandait les terrains de GEODIS CALBERSON, son PDG de l'époque²⁵⁰

*me disait : « moi je ne vends pas, je t'emmerde, je vends pas ». Excusez-moi l'expression. « Alors comment on fait ? ». Il voulait une somme faramineuse. [...] ça c'est terminé dans mon bureau, il n'y avait personne d'autre que lui et moi, je lui dis « écoute, voilà, je te montre le bilan – bon c'était pas le bilan exact – je te montre le bilan d'opération d'aménagement, j'ai dix millions de gras, je peux pas aller au-delà [...], après on t'exproprie. » Il me dit « tu peux pas m'exproprier, c'est propriété [publique, ndr] » en fait on aurait pu exproprier. Bon, c'est sur la base de ce truc-là que je lui dis, « bon moi j'ai un peu de gras dans l'aménagement, mais je peux pas aller au-delà ». Et on a topé à un truc un peu inférieur. [...] Non, c'était assez tendu en fait, mais bon ça c'est la vie des affaires.*²⁵¹

Malgré son caractère anecdotique, cette « *discussion très hard* »²⁵² avec la filiale GEODIS est révélatrice du caractère hybride des négociations foncières. Ici, la méthode comparative est abandonnée au profit du bilan d'aménagement.

²⁴⁷ entretien 3, ibid. Ainsi, 100 M€ des 261,7 M€ de la première tranche sont versés lors de la signature du protocole, en novembre 2006.

²⁴⁸ Idem.

²⁴⁹ entretien 6, adjoint à l'urbanisme de la Ville de Paris (2001-2008) et président du groupe socialiste au Conseil de Paris (2008-2014), 25 avril 2012, Paris.

²⁵⁰ Pierre Blayau est directeur général de SNCF Geodis entre 2001 et 2011.

²⁵¹ entretien 6, ibid.

²⁵² entretien 3, ibid.

Cette méthode inclut dans la formule de la valeur les coûts et les recettes liés à la reconversion urbaine du site²⁵³. Le bilan d'aménagement est un outil très utilisé par les sociétés d'aménagement, car il fait apparaître la répartition des plus-values, entre propriétaires, aménageurs et promoteurs (cf. infra). Mais le recours à cet outil est ici stratégique. L'adjoind ne montre par le « *bilan exact* ». De plus, les acteurs utilisent une caractéristique propre à la domanialité ferroviaire – la prise en charge des reconstitutions techniques par la collectivité qui fait l'acquisition des terrains – pour convenir de la valeur des terrains de la filiale de la SNCF. En effet, ils se sont accordés sur « *quelque chose qui pouvait ressembler à des reconstitutions, mais qui n'était pas des reconstitutions au sens du code* » des propriétés publiques²⁵⁴. De fait, « *la somme [...] permettait de conclure l'accord* » (10 M€). À l'inverse, ils menacent le transporteur d'expropriation, c'est-à-dire d'une procédure spécifique au rapport entre force publique et propriétaire privé. La définition de la valeur des terrains de l'État est donc l'occasion de *joutes de valeurs*, accomplies dans les cabinets des élus et les bureaux des PDG, avec leurs « *actes gonflés* », où l'on n'est pas là pour « *se créper le chignon* »²⁵⁵. Ces joutes ne sont pourtant que l'une des étapes du processus de construction de la valeur, par ailleurs méthodique, instrumentée et administrée. Dans le cadre fixé par la réglementation domaniale, les acteurs utilisent à plein, les marges dont ils disposent pour y faire jouer leurs intérêts politiques, techniques et financiers.

Encadré 9 : France Domaine : instance de décision, de cadrage ou d'enregistrement de la valeur des terrains de l'État ?

Toute transaction foncière ou immobilière de biens impliquant une administration, un établissement ou une collectivité territoriale fait l'objet d'une évaluation de la part de France Domaine. Ce service du ministère des Finances a été renommé et réorganisé en 2007 en remplacement de l'administration des domaines. Plus centralisé, professionnalisé et tourné vers la recherche de revenus extraits de cessions du patrimoine, il est un maillon de la nouvelle politique immobilière de l'État. La présence de cette administration qui évalue le prix des terrains à céder et/ou à acquérir par une entité publique distingue les procédures françaises et italiennes. Mais bien qu'incontournable dans la fixation du prix, le rôle exact de France Domaine dans l'établissement de la valeur des terrains ferroviaires n'est pas évident à saisir. Est-ce une simple caisse d'enregistrement des négociations entre les entreprises ferroviaires et les collectivités territoriales, car le service des Domaines ne cherche pas à défaire les accords conclus ? Est-ce une instance décisionnaire, dans la mesure où les parties prenantes sont tenues (dans une fourchette de +/- 10 %) de respecter le prix qu'elle définit ? Ou bien est-ce plutôt une instance de cadrage et de confirmation de ces négociations ? La réponse à cette question est d'autant plus délicate que les

²⁵³ Le bilan aménageur prend en compte, du côté des dépenses, le prix du terrain, les coûts d'aménagement et des équipements, les taxes et les frais (commercialisation, fonctionnement et rémunération de l'aménageur), et, du côté des recettes, les charges foncières cédées aux promoteurs et les éventuelles subventions d'équilibre des collectivités.

²⁵⁴ entretien 3, *ibid.*

²⁵⁵ *Idem.*

acteurs ne s'accordent pas sur le rôle de France Domaine. Ainsi, le chargé du projet Clichy Batignolles à la Direction de l'urbanisme, nous oriente vers la première hypothèse : « *quand les propriétaires sont d'accord pour proposer [un prix] aux services fiscaux, les services fiscaux dans ces cas-là sont d'accord, cela les arrange* »²⁵⁶. À l'inverse, l'ex-directeur de Paris Batignolles Aménagement défend la deuxième hypothèse :

*en fait il n'y a pas de vraies négos – moi je l'ai vécu, puisque j'étais au cabinet du maire à l'époque – la [Direction de l'urbanisme] avait l'impression de négocier avec la SNCF et RFF, mais en fait, celui qui donne le prix du terrain c'est France Domaine. On a beau discuter [...] c'est quand même France Domaine qui fixe le prix du terrain, par rapport à des références dans le coin, sur le territoire.*²⁵⁷

Pourtant, notre enquête conduit à opter pour la troisième hypothèse. En effet, dans leur négociation, les acteurs anticipent l'avis de France Domaine et façonnent la valeur vénale, de façon à ce qu'elle corresponde à un prix acceptable par cette administration. Ce travail d'ajustement est aisé lorsque la technique par comparaison est employée dans la négociation du prix. Le recours croissant à la méthode du bilan d'aménagement peut en revanche mener à des écarts importants sur les prix estimés selon ces différentes approches.

Pour autant, les agents des Domaines ne considèrent pas la méthode du bilan d'aménagement illégitime. Au contraire, un agent apprécie le travail des collectivités :

*Si c'est un foncier ferroviaire qui est destiné à une opération d'aménagement, aménageur-promoteur, etc. là effectivement quand RFF va contacter le service de France Domaine pour avoir l'évaluation de la valeur vénale, il lui présente un bilan aménageur [...] et là effectivement France Domaine travaille sur un véritable document d'analyse financière [...]. Là effectivement ils viennent pas avec rien. Il y a eu tout un travail en amont qui a été fait.*²⁵⁸

Au fond, l'enjeu pour France Domaine est de parvenir à un consensus pour que la vente entre deux acteurs publics ait lieu. Un autre agent de cette administration explique comment un « commun accord » se construit, sur la base d'une expertise de professionnels de l'immobilier :

*Quand il y a un bien spécifique, on ne s'arrête pas à l'évaluation de France Domaine. On fait faire une évaluation par un expert extérieur, pour confronter les deux évaluations et arriver à trouver le meilleur prix. Il peut y avoir des débats. Mais des débats entre experts. Donc là il y a un débat entre les experts de RFF et les experts de France Domaine. À partir de là une évaluation est arrêtée et c'est sur la base de cette évaluation arrêtée d'un commun accord que la cession est réalisée.*²⁵⁹

Pour être fixé, le prix administré des terrains de l'État ne se réfère pas seulement au registre des transactions passées antérieurement sur les marchés foncier et immobilier. France Domaine convoque également des acteurs et des méthodes du secteur immobilier, pour vérifier son bien fondé et construire l'accord avec les collectivités et les opérateurs.

Au total, France Domaine intervient directement et indirectement à toutes les étapes du processus de construction de la valeur, mais de façon concertée. D'abord, France Domaine impose que la construction de la valeur des terrains de l'État se fasse en référence aux marchés fonciers et immobiliers dans lesquels ils s'inscrivent. Ensuite, France Domaine a des interactions avec les collectivités et les établissements pour discuter des méthodes et des critères utilisés et des valeurs établies. Enfin, cette administration entérine ou invalide cette valeur. Son rôle est plutôt de cadrer les relations sur le sujet en amont, puis de se poser comme une instance de confirmation du prix négocié entre les institutions ferroviaires et urbaines. En tant qu'institution du foncier public, elle établit des verdicts sur sa valeur. France Domaine constitue donc un intermédiaire public crucial dans la réduction de l'incertitude qui entoure l'évaluation et à la valorisation des terrains ferroviaires.

France Domaine peut donc être apparenté à ces « *organisations ou associations [...] dont le*

²⁵⁶ entretien 2, chef de projet, Direction de l'urbanisme, Sous-direction de l'aménagement, Ville de Paris, 26 mars 2012, Paris.

²⁵⁷ entretien 5, directeur général SPLA Paris Batignolles Aménagement (2010-2014), 18 avril 2012, Paris.

²⁵⁸ entretien 88b, administrateur civil, Direction générale des finances publiques, 25 avril 2012, La Défense.

²⁵⁹ entretien 88a, adjoint au directeur de la mission politique immobilière et chargé des projets structurants du service France Domaine, Direction générale des finances publiques, 25 avril 2012, La Défense.

travail consiste uniquement à assurer de la stabilité, de la routine et de l'ordre » à un niveau mésosocial (Fligstein et McAdam 2012: 77)²⁶⁰. Si l'on reprend les trois critères définis par ces auteurs, il (i) légitime et naturalise les logiques et les règles, à partir de la captation et de la diffusion d'information auprès des acteurs ; (ii) standardise les informations et les procédures qui s'imposent de manière équivalente aux différentes parties prenantes ; (iii) assure des liaisons entre l'espace social régulé et son environnement, notamment l'État, qui impose ces unités « *pour contenir le pouvoir d'un ou plusieurs acteurs en place et pour créer un [espace d'action] plus équilibré pour l'ensemble des membres* » (p.77). Nous verrons que le Conseil national de valorisation ferroviaire constitue, à l'échelle des sites du réseau ferré, une entité du même type (cf. Encadré 10).

Dans le plan figurant les phases de cession des terrains des Batignolles, le secteur d'aménagement Saussure, situé à l'ouest des voies, n'est pas représenté. Et pour cause : il ne fait pas partie des accords de 2006 et son aménagement a ensuite été confié à la SNEF. De quelle façon la SNCF a-t-elle construit la valeur d'un terrain qu'elle va céder à sa filiale d'aménagement ? La question se pose d'autant plus que le site accueillait un centre informatique dont la reconstitution, évaluée à 60 M€, a conduit la Ville à renoncer à prendre en charge sa reconversion. Pour construire cette valeur, la Direction de l'immobilier a renversé la logique suivie dans les terrains cédés à la collectivité. Il ne s'agit plus de tenter de vendre le foncier le plus cher possible à une collectivité, tout en obtenant les reconstitutions ferroviaires les plus performantes possible. Il s'agit de concevoir un aménagement *rentable*. Pour ce faire, la DI et la SNEF établissent un bilan d'opération afin « *de savoir ce qu'il fallait construire pour que ce soit rentable pour la SNEF* »²⁶¹. Il est basé sur les recettes tirées des charges foncières vendues aux promoteurs, desquelles sont soustraits les frais de l'opération. La valeur du foncier dépend donc des prix de l'immobilier. C'est pour cette raison que le terme de compte à rebours est utilisé pour ce type de bilan. Celui-ci inclut « *des calculs de rentabilité* »²⁶², autrement dit, un taux de capitalisation. Le site et sa reconversion sont ainsi intégrés dans une logique de rentabilité.

Cette rentabilité n'est pas aisée à obtenir, car le bilan doit intégrer les coûts de reconstitution du centre informatique. Un travail conséquent est effectué sur le bilan pour le faire « tenir » et « *que ça passe en Conseil d'administration* »²⁶³. Ce travail est expliqué par un agent de la DI :

²⁶⁰ Fligstein et McAdam utilisent les notions d'« *unité de gouvernance interne* » à un « *champ d'action stratégiques* » pour désigner de telles entités et le type d'espace social dans lequel elles interviennent. Le champ est défini de manière assez extensive comme des « *ordres sociaux construits qui définissent une arène dans laquelle un ensemble d'acteurs choisi de façon consensuelle [...] se dispute des avantages* » (2012: 64). Il n'est pas nécessaire ici de recourir à cet appareil conceptuel.

²⁶¹ entretien 6, *ibid.*

²⁶² *Idem.*

²⁶³ entretien 2, *ibid.*

on a retourné, on a fait des bilans dans tous les sens, compte tenu du prix auquel on peut vendre les bureaux et les logements aux promoteurs, avec ce prix de vente aux investisseurs de bureaux et aux investisseurs de logements, on est arrivé à payer les dépenses d'aménagement, de démolition, mais aussi à financer le déplacement de notre fameux centre informatique et puis de quelques autres bureaux parce qu'il y avait également d'autres équipes.²⁶⁴

Du fait des coûts de reconstitution des fonctions ferroviaires, non plus à la charge de la collectivité, mais de la SNCF, le bilan est « extrêmement tendu »²⁶⁵.

Cela n'empêche pas la DI de développer une stratégie de répartition des gains entre la SNCF, sa filiale et les autres parties prenantes. En effet, leur partage privilégie la maximisation de la plus-value foncière réalisée par le propriétaire initial, la SNCF, plutôt que la rémunération de sa filiale. Le chargé de projet de la SNEF explique que pendant la construction du bilan,

La Direction de l'immobilier était quand même regardante pour que le maximum soit sur le prix du terrain et pas forcément dans le bénéfice [de la SNEF], donc il y avait un système d'intéressement qui avait été mis en place pour qu'ils recueillent le maximum de la partie foncier. C'était toujours SNCF, mais c'était pas les mêmes caisses, pour pouvoir valoriser leur action. [...] Après il faut qu'on arrive, nous, à conserver une marge, au moins à équilibrer le bilan.²⁶⁶

Dans la chaîne de valeur, la DI profite de son rapport hiérarchique avec sa filiale pour servir les intérêts du propriétaire. L'objectif est à la fois d'obtenir le plus de liquidité possible au début de l'opération, lors de la vente de l'emprise à sa filiale, mais aussi de légitimer la DI comme le véritable producteur de valeur dans cette chaîne.

Une captation ultérieure de la rente est toutefois obtenue par la SNEF à travers le montage financier et opérationnel réalisé avec la SODEARIF, filiale de Bouygues. En se faisant promoteur d'immobilier tertiaire, c'est-à-dire en s'engageant plus avant dans le processus de production urbaine, la filiale a reporté les gains financiers tirés de la vente des assiettes foncières. Le but est d'internaliser une part des plus-values obtenues subséquentement par la vente des bâtiments. Dans sa pénétration du monde immobilier, la SNEF limite toutefois la prise de risque financier. Les filiales de la SNCF et de Bouygues contribuent à la société qu'elles ont créée, en apportant respectivement les actifs fonciers et les capitaux²⁶⁷. Le directeur de l'immobilier précise que son choix est

d'externaliser la partie risque marché de travaux et chantier. On ne porte pas ce risque-là [...]. Donc on partage la marge. Nous, on apporte la maîtrise économique du sujet et la tenue administrative et

²⁶⁴ entretien 65, chargé de mission, département valorisation et développement fonciers, Direction de l'immobilier, SNCF, 10 avril 2012, Paris.

²⁶⁵ entretien 2, *ibid.*

²⁶⁶ entretien 64, chargé d'opération Saussure, SNEF, 22 mars 2012, Paris.

²⁶⁷ entretien 64, chargé d'opération Saussure, SNEF, 22 mars 2012, Paris.

*économique de la SCI qui porte ça et la filiale de Bouygues amène sa maîtrise des entreprises puisque c'est leur groupe. [...] C'est la part entre risque et marge internalisée.*²⁶⁸

Le montage de l'opération Saussure articule division du travail technique et répartition des gains financiers entre la DI, sa filiale et Bouygues. La DI maximise les plus-values foncières en même temps qu'elle se tourne vers le cœur d'activité, pour la reconstitution du centre informatique. La SNEF cède les parcelles de logements sociaux et intermédiaires au bailleur de la SNCF, mais ajourne ses gains sur les charges foncières des bureaux. Le but est de maximiser les plus-values au moment de la vente des bâtiments, financés et construits par Bouygues, aux investisseurs financiers. Dans les 2 ha du secteur Saussure, la DI finance la modernisation d'un élément du système technique – en l'occurrence la dématérialisation du centre informatique qui s'y trouvait. Elle contribue à la politique sociale de l'entreprise à travers la construction de logements sociaux et intermédiaires. Et elle participe à la financiarisation de la production urbaine, en façonnant des immeubles de bureaux pouvant être traités comme des actifs par leur acquéreur, Tishman Speyer. Au total, plusieurs méthodes sont employées pour définir la valeur des terrains des Batignolles. Les différentes formules qui cohabitent sur le site traduisent les rapports de force qui se sont déployés entre le gouvernement urbain et les entreprises ferroviaires ou au sein de ces dernières.

Figure 37 : Du service ferroviaire à la promotion immobilière : les immeubles « strato » et « rezo » réalisés par la SNEF et Bouygues Immobiliers



Source : Espaces Ferroviaires « Saussure Pont-Cardinet » [en ligne]
<http://www.espacesferroviaires.fr/operation/saussure-pont-cardinet-o-15>, consulté le 6 mars 2015.

²⁶⁸ entretien 68, directeur de l'immobilier de la SNCF, 26 juin 2012, Paris.

8.2. Vers de pures relations de propriété à Nantes

La grande formule parisienne, avec ses abattements, ses indices, ses coûts forfaitaires et son phasage, ne se retrouve pas à Nantes. Alors que l'accord des Batignolles définit très précisément le mode de construction de la valeur, le *gentlemen agreement* nantais de 2005 autorise différents modes d'évaluation et de valorisation. Dans le chapitre précédent, nous avons vu qu'à la suite de cet accord, des scènes foncières s'ouvrent et se ferment à mesure que les sociétés d'aménagement de Nantes Métropole avancent dans les projets urbains de l'Ile de Nantes et du Pré-Gauchet, au rythme du régime de production urbaine local. Cette politique des petits pas se retrouve dans les méthodes choisies selon le type de terrain et de réaménagement. Mais en dépit de cette différence, ces deux cas sont proches, à la fois du fait de la régulation exercée par France Domaine et par les méthodes et la finalité de la construction de la valeur.

La méthode de la comparaison est employée dans les cessions qui ont lieu peu après l'accord de 2005. La valeur des terrains du Pré-Gauchet puis des emprises du chantier combiné et des filiales de transport routier est établie de cette façon. Dans le cas du Pré-Gauchet, l'acquisition des emprises est échelonnée au fur et à mesure de la viabilisation et de la vente des charges foncières. Comme à Paris, le prix est actualisé selon l'indice du coût de la construction de l'INSEE. Un prix moyen (113,48 €/m²) a été établi pour la totalité du site. Pour le fixer, Nantes Aménagement a réalisé « *en interne* » une « *étude de marché* »²⁶⁹. La pollution et les constructions du site ont donné lieu à des abattements sur cette valeur vénale. Ainsi, le centre de tri postal, qui impliquait une démolition coûteuse, car nécessitant un désamiantage préalable, a été inscrit comme une moins-value dans l'établissement de la valeur des terrains. Bien que moins complexe, notamment parce qu'elle n'inclut pas de reconstitutions ferroviaires, la formule du Pré-Gauchet suit une logique similaire à celle des Batignolles.

De même, les emprises latérales de Nantes État sont cédées l'année suivante sur la base d'une évaluation par comparaison. Celle-ci se révèle d'ailleurs proche des emprises du Pré-Gauchet (environ 100 €/m²). Comme au Pré-Gauchet, cette valeur tient compte de l'affectation future des terrains. Comme le relate le négociateur du Département transactions immobilières de la SNCF :

²⁶⁹ entretien 10, chargé d'opération SPLA Nantes Métropole Aménagement, 11 juillet 2012, Nantes.

*On n'avait pas vendu au prix terrain industriel. On avait construit un rapport gagnant-gagnant. On savait qu'il y avait un hôpital qui allait se faire, comme charge foncière c'est pas pareil que du logement libre, on avait accepté, on a quand même vendu un actif [...] on pourrait encore le porter.*²⁷⁰

La question de la temporalité se pose donc aussi bien pour le gouvernement urbain, que pour l'opérateur ferroviaire. Le premier achète les terrains destinés au centre hospitalier à un prix proche de celui de programmes rémunérateurs. Il souhaite en effet maîtriser rapidement le foncier pour y loger cet équipement, dont la réalisation semble alors proche d'être décidée. Cette temporalité croise la logique du gestionnaire du patrimoine ferroviaire. Il concède de ne pas maximiser ses plus-values, car il tient également compte du manque à gagner associé au « portage » des biens. Comme au Pré-Gauchet, le prix convenu entre les établissements ferroviaires et la SAMOA fait l'objet d'une saisie conjointe du service déconcentré de France Domaine.

La construction de la valeur est toutefois simplifiée par les acteurs de la scène foncière, car ils n'incluent pas la dimension ferroviaire dans leur calcul. Le financement de la reconstitution du chantier combiné de la SNCF est en effet remis à plus tard. L'étude ferroviaire du transfert du site de Nantes État au Grand Blottereau précise ainsi qu'il « a été clairement convenu qu'il s'agissait d'une cession par anticipation et les fonctionnalités incluses sur ce lot (débords) sont à intégrer dans le cadre du transfert » (INEXIA 2010 : 17). De fait, conformément à la séparation des scènes de négociation urbaines et ferroviaires, le coût du déménagement des installations de Nantes État est évalué indépendamment.

Cette évaluation est conduite dans le cadre de l'étude INEXIA. Avant de s'accorder sur le projet de reconstitution, l'enjeu est d'abord de convenir de l'inventaire des fonctions de Nantes État, à déplacer. Comme dans les accords parisiens de 2006, les acteurs doivent s'accorder de la réalité fonctionnelle du site existant. Après deux ans d'étude, le coût du transfert estimé par le bureau d'étude de la SNCF s'avère élevé (98 M€²⁷¹). Pour les services déconcentrés de l'État, l'étude « s'était menée sans un cadrage qui était qu'il fallait quelque chose d'économique, donc tout le monde s'est lâché sur le programme »²⁷². Selon la direction régionale de RFF, le problème réside dans les hypothèses sur lesquelles sont fondées les études « comme le remblaiement des terrains inondables du côté des dépôts [trains régionaux], comme la mise en place d'un pivot, c'est-à-dire un poste de gestion de voies de service, qui, à lui seul, fait entre 45 et 60 M€ ». Elles

²⁷⁰ entretien 70a, responsable du pôle cession au département transactions immobilières de la Direction de l'immobilier de la SNCF, 27 septembre 2012, Paris.

²⁷¹ Environ 20 M€ s'ajoutent à cette somme pour la nouvelle plateforme intermodale de fret.

²⁷² entretien 89, ancien directeur adjoint de la DREAL Pays de La Loire, 12 septembre 2012, Nantes.

expliquent « *ces coûts exorbitants* »²⁷³, menant à « *un total qui était inacceptable* »²⁷⁴. Les parties prenantes ont alors « *acté le fait que c'était beaucoup trop cher, qu'il faudrait recalculer le programme [...] et puis on s'est quitté bons amis et puis pendant deux ans il ne s'est rien passé* »²⁷⁵. La formule de la valeur technique de Nantes État ne fait pas consensus. Les dirigeants de Nantes Métropole ne sont pas d'accord avec les entités prises en compte par la SNCF. Ses représentants interprètent même cette estimation comme une posture stratégique, « *une volonté de ne pas faire* »²⁷⁶, de la part des opérateurs pour bloquer le transfert.

Rapprochés du cas des Batignolles, ces processus de construction de la valeur, leurs acteurs, leurs méthodes, leurs étapes témoignent d'un mode de construction de la valeur des terrains publics régulé, par des règles et des instances administratives. Il se fait en référence aux marchés fonciers, mais comporte un ensemble de caractéristiques propres à la domanialité publique.

* * *

Le cas de l'opération de la Prairie-au-Duc Sud amène cependant à nuancer l'idée d'une régulation administrative des sites des opérateurs de l'État en France. Mieux, il permet de déceler le passage à une logique de capitalisation dans les modes d'échange et de définition de la valeur des sites ferroviaires, entre opérateurs de l'État et collectivités territoriales en France. Avec, les acteurs, les outils et le rapport au temps se modifient dans la prise en charge de la reconversion des terrains de l'État. Cette évolution résulte de l'effet conjugué de la structuration des activités immobilières des établissements ferroviaires, de l'appropriation des méthodes du secteur immobilier par la société publique d'aménagement et des indications du Conseil national de valorisation ferroviaire, l'unité où s'élabore et se diffuse la doctrine de la construction de la valeur des terrains ferroviaires (cf. Encadré 10).

La méthode adoptée pour valoriser les terrains de la Prairie-au-Duc Sud est le compte à rebours. Ce choix n'est pas allé de soi. En 2010, la SAMOA a démarché les firmes ferroviaires en suggérant une construction de la valeur par comparaison avec des terrains industriels. Cette approche a été rejetée par la SNCF. Aussi, selon un agent du Département transactions immobilières, « *on aurait pu le vendre en 2010, [...] si on avait partagé la méthode de*

²⁷³ entretien 61, chef du service aménagement et patrimoine région Bretagne - Pays de Loire, RFF, 12 septembre 2012, Nantes.

²⁷⁴ entretien 89, *ibid.*

²⁷⁵ *Idem.*

²⁷⁶ entretien 14, chargé du projet Nantes Gare à Nantes Métropole, 23 juillet 2012, Nantes.

fixation de la valeur »²⁷⁷. Le problème de qualification des terrains est dû à des enjeux pécuniaires :

*Ils nous ont dit : « on est prêt à vous l'acheter en valeur industrielle, combien ça vaut ». « Ben nous, on est prêt à le vendre, mais pas en valeur industrielle, donc vous nous direz quand vous serez prêts et on avancera peut-être. »*²⁷⁸

Lorsque la discussion reprend en 2012, la SAMOA a acquis des compétences en matière de bilan d'aménagement : *« On savait peut-être moins bien faire il y a un an ou deux, comme on est en train de faire ce travail-là, sur l'ensemble du sud-ouest [de l'Ile de Nantes, ndr], on est capable de le faire assez bien »*²⁷⁹. Cette montée en compétence est liée à son utilisation dans les « *montages financiers* » de la nouvelle ZAC du sud-ouest de l'Ile de Nantes. Les agents de la SAMOA se sont en effet familiarisés avec ces méthodes utilisées par le cabinet d'économie urbaine (Mercury Consultants) qu'il a mandaté pour ces montages.

Le fait que la méthode du bilan d'aménagement devienne le mode d'objectivation de la valeur entre l'opérateur de l'État et la société locale d'aménagement dénote un changement. Ce changement est soutenu par le CNVF. Cette méthode implique de monétiser tous les paramètres de l'aménagement, afin de faire la différence entre les recettes tirées de la vente des charges foncières et les coûts de viabilisation des lots. Les parts des plus-values qui reviennent respectivement à l'aménageur et au propriétaire foncier peuvent ainsi être discutées. Le prix n'est donc plus construit à partir d'une valeur vénale moyenne, basée sur des transactions passées. Il est fonction des charges foncières futures escomptées de chaque lot cédé par l'aménageur. Il s'agit donc d'une discussion beaucoup plus fine de la production et de la répartition des plus-values entre l'opérateur et la collectivité.

C'est précisément ce que les agents des directions immobilières ferroviaires et du gouvernement urbain nantais apprécient dans la méthode du bilan aménageur. Pour ce négociateur de la DI, elle permet de s'accorder sur la part des plus-values de l'opération pouvant être reportées sur le prix de vente du foncier :

*On est vendeur nous SNCF, si on a une collectivité en face qui... [...] si on construit un rapport gagnant-gagnant. Je veux dire la collectivité nous donne son programme, on bâti un bilan d'opération, on voit ce que cela dégage et on se met d'accord.*²⁸⁰

²⁷⁷ entretien 70a, ibid.

²⁷⁸ Idem.

²⁷⁹ entretien 18, chef de projet Ile de Nantes, SPLA SAMOA, 11 septembre 2012, Nantes.

²⁸⁰ entretien 70a, ibid.

De même, RFF estime que cette méthode est « *la plus pragmatique, [...] Nantes Métropole est partie sur cette base-là et nous on a suivi* »²⁸¹. Les dirigeants de Nantes Métropole sont en effet favorables à l'emploi du bilan aménageur. Ils y voient le moyen de contrer la recherche de maximisation des profits des établissements ferroviaires. Ils y voient aussi un moyen de contrôle de la société d'aménagement :

*On savait quel était le prix qu'imaginait de faire valoir la SNCF ou RFF, et on a essayé de leur démontrer, en fait fallait pas rêver, on était bien incapables de mettre ce prix-là et que le projet ne générerait pas ce prix-là. [...] Tout le monde était sur l'hypothèse de refaire un petit peu le même type de cession en termes de valeur que l'ancien chantier de transport combiné qu'avait acheté la SAMOA, dans l'urgence et sous pression [pour l'hôpital, ndr] et comme le fait tout aménageur, en s'occupant peu de ce que ça coûte puisque de toute façon c'est couvert par la dotation d'équilibre de sa collectivité support. On a moyennement apprécié, mais c'est comme ça que marchent tous les aménageurs. [...] On est obligé de discuter et de mettre carte sur table « v'là quel est le compte à rebours, donc vous pouvez pas dire que vous feriez mieux si vous étiez l'opérateur parce que de toute façon vous auriez toutes les charges que l'on a sur le dos. »*²⁸²

La logique de rentabilité est donc prescrite par la collectivité à sa société, et la méthode du « compte à rebours » s'avère un moyen de parvenir à la lui imposer. Cette méthode fait donc l'objet d'une rapide légitimation auprès des acteurs de la scène de négociation. Elle permet à leurs yeux une objectivation de la valeur du foncier ainsi que de la répartition de la rente produite par une opération de développement urbain. L'expression indigène « *d'opération à livre ouvert* » rend bien compte de cette image de transparence et de cette fonction coordinatrice du bilan aménageur.

Comme pour la méthode par comparaison, les acteurs ne font pas un usage neutre du bilan aménageur. Ainsi, le premier bilan que Nantes Métropole fait rédiger à la SAMOA conclut à un prix du foncier de 74 €/m². Les directions immobilières de RFF et de la SNCF le reçoivent « *trois jours avant une réunion sur laquelle on pensait qu'on allait se mettre d'accord* »²⁸³. La réponse de RFF ne se fait pas attendre : puisqu'« *on a vendu des terrains il y a 5 ans à 100 € le m², donc c'est clair que nous notre position c'est 100 € revalorisés 2012* »²⁸⁴. De même, l'agent en charge de la négociation pour la SNCF proteste auprès de l'aménageur :

*je leur ai dit que j'aurais quand même du mal à vendre à la maison SNCF que l'on vendrait 5 ans après un terrain 30 % moins cher que celui que l'on avait vendu avant ! [...] On a eu un deuxième bilan à 90.*²⁸⁵

²⁸¹ entretien 61, ibid.

²⁸² entretien 20, chef des projets structurants à Nantes Métropole, 13 septembre 2012, Nantes.

²⁸³ entretien 70b, SNCF, chargé d'étude au département transactions de la Direction de l'immobilier SNCF, 27 septembre 2012, Paris.

²⁸⁴ entretien 61, ibid.

²⁸⁵ entretien 70a, ibid.

Après ce premier « réajustement », les relations de propriétés auxquelles peuvent se réduire les échanges entre les parties prenantes par le truchement de l'outil du bilan d'aménagement vont être renforcées, par le recours à des professionnels de l'immobilier.

Les établissements ferroviaires ont en effet « *utilisé les services de prestataires* »²⁸⁶ pour analyser ce bilan « *sur lequel [les agents de la SAMOA] nous ont mis une densité, une répartition des différentes charges foncières et un poste des dépenses avec un coût de démolition des constructions, le coût d'aménagement des espaces publics liés à l'opération, les rémunérations de l'aménageur, et puis en frais financier et autres* »²⁸⁷. La SAMOA propose au départ aux établissements ferroviaires de « *confier une mission* »²⁸⁸ à un consultant qui travaille sur le montage financier de la ZAC du sud-ouest de l'Île de Nantes. Cette intermédiation est imaginée comme un facteur de facilitation, car Mercury Consultants « *connaît beaucoup le ferroviaire* » pour avoir travaillé pour le compte de SNCF et RFF à la valorisation de leurs emprises cessibles²⁸⁹. Les établissements n'ont pas jugé cette approche pertinente. Le pôle Transactions immobilières de la SNCF a préféré faire

*expertiser ça par un expert dont c'est le métier, qui nous a aidés. [...] On pratique souvent de la sorte. On provoque. Soit on peut démarrer une négociation par une expertise qu'on fait faire à un expert immobilier, voire sur un programme fictif que l'expert préconise en fonction du lieu où l'on se trouve, qui n'est pas une validation, mais qui permet de bâtir un raisonnement et d'arriver à une valeur qui représente quelque chose, qui est une base de départ.*²⁹⁰

De la même façon, la direction régionale de RFF a fait appel à l'agence Immogroup,

*pour justement reprendre un peu le dossier de la SAMOA et propos[er] leur propre version du bilan aménageur, pour pouvoir comparer. Alors on tombe à peu près, on tombe pas très loin de ce qu'a fait la SAMOA, ce qui est rassurant quelque part [...] après il y a des ajustements. Par exemple, la rémunération de l'aménageur qui était à 21 %. On a dit : « attendez, c'est pas très sérieux, la moyenne étant plutôt entre 10 et 12,5. » Depuis ils ont corrigé. Donc voilà, il y a des choses comme ça qui vont faire l'objet de discussions.*²⁹¹

L'analyse des experts immobiliers a conduit à l'identification d'une rémunération de la SAMOA non conforme aux pratiques du milieu de l'aménagement. Elle a donc été contestée par les directions immobilières qui ont demandé à ce que la plus-value accaparée par l'aménageur dans cette ligne du bilan soit affectée au prix du foncier revenant au propriétaire. Les acteurs font clairement un usage stratégique de cet outil. Reste que l'objectivation des

²⁸⁶ entretien 61, *ibid.*

²⁸⁷ entretien 70a, *ibid.*

²⁸⁸ entretien 18, *ibid.*

²⁸⁹ *Idem.* Pour RFF, Mercury Consultants a travaillé sur le montage de Contrats de partenariat opérateurs et sur l'expertise de bilans d'aménagement. Pour la SNCF, le cabinet a fait l'expertise du bilan d'aménagement du secteur Saussure proposé par la SNEF et des analyses d'offre promoteurs.

²⁹⁰ entretien 70a, *ibid.*

²⁹¹ entretien 61, *ibid.*

coûts et des recettes de la totalité de l'opération, permise par cette méthode, légitime les prises de position de part et d'autre. Dans le rôle des tiers, l'expertise marchande s'ajoute à l'État arbitre incarné par France Domaine. C'est ainsi qu'à la Prairie-au-Duc, les directions immobilières se délestent de leur fonction nodale entre les mondes ferroviaires et urbains et pénètrent ce dernier pour débattre des recettes (dans le double sens du terme) de l'aménagement des terrains.

Le déploiement de ce type de relations s'explique par l'infirmité du caractère ferroviaire du site. Pour le chargé de projet de la SAMOA, « *on n'est pas sur un projet ferroviaire* », mais « *uniquement sur un sujet vente de terrain* »²⁹². Le négociateur de Nantes Métropole est du même avis :

*On a détaché la partie qui était composée d'anciens entrepôts et de la façade ferroviaire qui était entre les entrepôts et le boulevard de la Prairie aux Ducs, parce qu'ils ne rentrent pas dans l'économie de la gare de fret de Nantes État. [...] Mais comme il n'y a pas de reconstitution, c'est bien l'économie de l'opération d'aménagement qui montre ce que l'on fait comme boni du fait, quelle est la marge que l'on peut faire sur l'opération et quelle est la valorisation que peut en tirer le vendeur. Donc on est en compte à rebours.*²⁹³

En réalité, le démantèlement de deux voies du faisceau de triage de Nantes État est nécessaire au passage du transport en commun en site propre. RFF était « *réticent* » et des « *interférences* » avec les services de l'exploitation et de l'infrastructure de la SNCF ont dû être réglées avant la délimitation précise de la frontière de l'opération²⁹⁴. Ces interventions sur le système ferroviaire ont été intégrées à la formule du bilan d'aménagement. L'appartenance du site au grand réseau technique est comme déniée par les acteurs de la négociation. Ils rattachent le site à un portefeuille d'actifs, celui de la branche fret, géré par la direction de l'immobilier, et à son contexte urbain.

Si l'attachement du site au réseau ferroviaire a été estompé, sa nature domaniale a bien failli rattraper les acteurs au cours de la négociation. En effet, lors de notre enquête, le projet de loi Duflot 1 sur la mobilisation du foncier public pour la construction de logements, fait l'objet de fuites dans la presse. Dans la liste des emprises mobilisées figurent plusieurs terrains de la ville d'origine du Premier ministre, Jean-Marc Ayrault, dont ceux de Nantes État. Dans ce cas, l'intervention de l'État central crée de l'incertitude chez les acteurs. Le chargé de projet de la SAMOA ne « *sait pas comment ça fonctionne* ». Le négociateur de Nantes Métropole a

²⁹² entretien 18, *ibid.*

²⁹³ entretien 20, *ibid.*

²⁹⁴ entretien 17, chef de projet Ile de Nantes, SPLA SAMOA, 24 juillet 2012, Nantes.

eu l'impression que dans la liste, il y avait un peu tout et n'importe quoi, y compris des terrains ferroviaires. [...] Je sais pas du tout dans quels termes cela se discute. Nous, on n'a rien contre, c'est vrai qu'après ça, ce sont des terrains sur lesquels on produira du logement social et autre chose. [...] effectivement, on a noté que le ministère avait cité les terrains de Nantes État dans les terrains pouvant être concernés par les nouvelles règles, ce qui a beaucoup choqué RFF qui a estimé qu'il y avait longtemps que le ministère lui avait donné la capacité à récupérer, lui, la recette.²⁹⁵

Interrogé sur les effets de cette législation, le délégué régional de RFF répond que

les conséquences ce pourrait être... je dis n'importe quoi : sur 5 ha on nous dit, on fait 1 ha de logements sociaux, ben cet hectare-là sera vendu à l'euro symbolique. Voilà, il y a un hectare de pertes.²⁹⁶

En d'autres termes, il semble possible aux acteurs d'inclure cette politique nationale dans la formule élaborée pour la Prairie-au-Duc Sud. Mais face à l'incertitude, la négociation est interrompue par Nantes Métropole « le directeur financier de Nantes Métropole, Thierry Boutoute, [...] il m'a dit très franchement qu'on pouvait parler de tas d'idées sur le protocole foncier, mais qu'en termes de prix de cession il attendait les décrets »²⁹⁷ de la loi de mobilisation du foncier public. De fait, les modifications seront à la marge. Des décotes sur les superficies accueillant des logements sociaux et intermédiaires étaient déjà appliquées dans le bilan. De plus, l'opération ne compte aucun logement PLAI, seule catégorie ouvrant la possibilité d'une cession gracieuse. Enfin, nous avons vu que RFF a finalement été exempté des décotes par sa tutelle du ministère de l'Équipement. Toujours est-il que la collectivité territoriale a reçu un appui direct du gouvernement central, qui a complexifié les échelles et les critères de la négociation. Les directions immobilières des opérateurs de l'État et les services de l'urbanisme du gouvernement urbain ne parviennent pas à réduire complètement la nature ferroviaire et domaniale de la matière qu'ils traitent dans l'opération de la Prairie-au-Duc Sud. Reste que le travail de conversion aux règles du monde immobilier qu'ils entreprennent conjointement est très avancé. Les méthodes, la constitution de ressources professionnelles, les types de relations « exclusivement vendeur-acheteur »²⁹⁸, dénotent la diffusion de la conception immobilière des terrains de l'État.

Bien que la transaction soit encore une lointaine perspective au moment de notre enquête, il faut enfin évoquer la façon dont les acteurs envisagent la construction de la valeur du « chevelu » de Nantes État. Après le grignotage du pourtour du site, opéré avec les cessions de 2007 et 2012, l'emprise restante correspond à ce que les acteurs considèrent comme l'infrastructure devant faire l'objet de reconstitutions ferroviaires. Contrairement aux terrains

²⁹⁵ entretien 20, *ibid.*

²⁹⁶ entretien 61, *ibid.*

²⁹⁷ *idem.*

²⁹⁸ entretien 17, *ibid.*

précédents, la relation de cette emprise au réseau national fait consensus. Cette nature fonctionnelle change le mode de construction de la valeur. Pour prendre en charge cette nature infrastructurelle, les acteurs souhaitent revenir à une « *acquisition classique* »²⁹⁹ par comparaison, dont la formule inclut les reconstitutions ferroviaires. Ainsi, même l'acteur « tiers » qu'est la DREAL estime

*que Nantes Métropole [...] aura un raisonnement globalisant en disant « nous, pour se rendre maître des terrains, on sait qu'on aura deux choses à payer, c'est le terrain nu, plus la part que l'on aura dans la reconstitution et on additionnera les deux pour savoir si c'est acceptable ou pas. »*³⁰⁰

Le raisonnement de la SAMOA est qu'il y aura « 0 valorisation sur le faisceau de triage » à la place duquel sont programmés le parc et l'hôpital (mais également des programmes de logements et de bureaux). Aussi, les terrains seront acquis à un « *prix de référence du terrain industriel occupé* » (environ 50 €/m²),³⁰¹ car « *nous ne paierons pas une deuxième fois en donnant une valeur foncière à leur terrain à bâtir* »³⁰². Par conséquent, la SAMOA compte « *attaquer* »³⁰³ les 20 ha de terrain nu, au prix de 10 M€, loin de la valeur infrastructurelle du site, puisque les reconstitutions ferroviaires sont évaluées à 80 M€. De son côté, le service régional de RFF s'en remettait au CNVF qu'il souhaitait saisir pour déterminer la méthode à appliquer³⁰⁴.

En résumé, le montage de l'opération de la Prairie-au-Duc Sud montre le transfert des techniques et des logiques du secteur immobilier sur l'évaluation et la valorisation des emprises des opérateurs de l'État dans les villes. Clairement, ce transfert apparaît comme un travail volontaire d'alignement. En même temps, lorsque les terrains ne peuvent être banalisés, c'est-à-dire assimilés dans un bilan d'aménagement équilibré, comme dans le cas du chevelu de Nantes État, cette méthode est délaissée. Les acteurs reviennent à une « *acquisition classique* » et se tournent vers le CNVF pour réguler leurs relations. En Italie, gouvernements urbains et opérateur ne peuvent pas se tourner vers des instances de ce type (cf. Encadré 11). L'affectation des plus-values sont, au contraire des cas français où les établissements ferroviaires en font un usage indépendant du territoire dont elles sont extraites, au centre des discussions entre les collectivités territoriales et les FS. Le jeu est donc plus ouvert, incertain aussi.

²⁹⁹ idem.

³⁰⁰ entretien 89, ibid.

³⁰¹ entretien 18, ibid.

³⁰² entretien 20, ibid.

³⁰³ entretien 18, ibid.

³⁰⁴ entretien 61, ibid.

Encadré 10 : Le Conseil national de valorisation ferroviaire : réguler les relations entre l'opérateur de l'État et les collectivités territoriales à travers la diffusion d'une méthode d'évaluation

Le CNVF a été créé en 2008, auprès du ministère de l'Écologie, avec pour mission de « *favoriser les négociations foncières entre les collectivités territoriales et les opérateurs ferroviaires* » (Secrétariat du Conseil national de valorisation ferroviaire 2010).

Il faut savoir qu'il y a des dossiers qui ont été bloqués un temps assez long. Il y a des collectivités qui s'en plaignaient et qui sont remontées bien sûr à la tutelle, à l'arbitrage ministériel, pour une décision et pour faire débloquent les choses. Donc suite à ça, les affaires ont été assez nombreuses, donc l'État a créé [...] le CNVF.³⁰⁵

Ce conseil est présidé par Thérèse Cornil³⁰⁶, ex-directrice de la SEMAPA, la société possédée par la ville et la SNCF qui aménage les terrains de Paris Rive Gauche. Il est composé de six membres qui représentent les ministères financiers et aménageurs, le monde de l'aménagement urbain et celui du ferroviaire³⁰⁷. Cette composition vise à établir une « *expertise indépendante, qui prend en compte les objectifs et intérêts respectifs des acteurs* ». Son secrétariat, c'est-à-dire « *la partie instruction* », est assuré par un membre de la DAFI, le « *chef [Dominique Figeat] étant dans la partie pilotage... enfin appui-soutien auprès de la présidente* »³⁰⁸.

Il peut être saisi, aussi bien par les établissements ferroviaires, que par les établissements publics d'aménagement et les collectivités locales. Ces dernières doivent néanmoins le faire via le Préfet, « *toujours dans cette idée de vérifier qu'au niveau des politiques publiques, ce site là a bien été identifié* »³⁰⁹, les services centraux et déconcentrés de l'État pouvant eux-mêmes saisir le Conseil. Suite à l'instruction des dossiers, une dizaine par an, un avis (non contraignant) est émis. Ce n'est pas une instance d'arbitrage, mais « *un lieu d'expertise et de médiation* »³¹⁰. Le CNVF peut rentrer finement dans une opération et aller jusqu'à préconiser des modifications de programmes et de leur localisation et discuter le projet de reconstitutions ferroviaires.

Au-delà des cas particuliers, l'ambition de cette entité est de diffuser une doctrine sur la bonne manière de transformer les emprises ferroviaires en élaborant « *un cadre de référence sur les reconstitutions ferroviaires ou sur 'l'imputabilité' des choix d'aménagement sur le prix des terrains* » (Secrétariat du Conseil national de valorisation ferroviaire 2010)³¹¹. Un membre de la Direction de l'immobilier de la SNCF explique que

non seulement ils ont regardé un certain nombre de dossiers et proposé des décisions d'arbitrage au ministre, [...] mais] ils ont proposé de travailler sur le sujet et ils ont rendu, pareil, une directive qui est devenue une circulaire, dans laquelle ils préconisent que pour les opérations d'aménagement,

³⁰⁵ entretien 86, Directeur des projets et coordinateur des opérations ferroviaires, DAFI, ministère de l'Écologie, 23 mars 2012, La Défense.

³⁰⁶ Thérèse Cornil a été directrice générale de la société d'économie mixte en charge du réaménagement des terrains ferroviaires Paris Rive Gauche pendant dix-huit ans. En 2004, elle est nommée directrice générale du deuxième bailleur de la capitale. En 2008, elle prend la présidence du CNVF à la suite de son départ avancé à la retraite. Elle est parallèlement membre du Conseil d'administration du groupe Eiffage.

³⁰⁷ En 2010, le Conseil était composé, outre Thérèse Cornil, de Claude Dorian, architecte, Chantal Lecomte, haut-fonctionnaire, et François Welhoff, ingénieur ayant exercé à la DATAR et à l'Agence foncière et technique de la région parisienne, tous trois membres du Conseil général de l'environnement et du développement durable, ainsi que de Michel Aymeric, directeur général de l'Établissement public de sécurité ferroviaire, et de Jacques Francou, en charge des évaluations domaniales à la Direction nationale des interventions domaniales.

³⁰⁸ entretien 86, *ibid.*

³⁰⁹ *Idem.*

³¹⁰ *Idem.*

³¹¹ Le CNVF a également été à l'initiative d'une circulaire en février 2009 cosignée par les ministères du Développement durable et du Budget. Son objet est la prise en compte la réalisation de logements sociaux dans l'évaluation des terrains. La méthode de calcul préconisée consiste à restreindre aux obligations légales des collectivités prévues par la loi SRU, la prise en compte des charges foncières du logement social, dans les recettes prévisionnelles des opérations (entre 20 et 30% des logements du total des logements). Cette disposition, qui s'étend au-delà des sites visés par le programme de mobilisation, a pour but de ne pas grever pas la valorisation des terrains lorsque les collectivités se montrent trop vertueuses.

*mutation à l'urbain, que la bonne méthode pour évaluer la valeur du bien est le bilan compte à rebours aménageur.*³¹²

En d'autres termes, le CNVF cherche à produire de la régularité dans les interactions entre les établissements ferroviaires et les collectivités territoriales, en préconisant la méthode du compte à rebours. En ce sens, le CNVF est un acteur du changement des institutions du foncier public. Il favorise le passage d'une régulation propre à la domanialité publique ferroviaire à la méthode pratiquée dans le secteur de la promotion. Il tend donc à 'normaliser' le réaménagement des terrains de l'État, selon une régulation marchande. Pour ce faire, il n'impose pas la méthode, mais la présente comme le mode de justification des prix le plus légitime. Il ne contraint pas, mais aide au contraire les collectivités à mettre au point ce type de bilan.

Comme France Domaine, mais à l'échelle du domaine ferroviaire, le CNVF est donc une entité qui produit de la régularité à un niveau mésosocial (Fligstein et McAdam 2012). Il légitime des logiques et des règles d'évaluation, unifie les informations et les procédures, établit des relations avec les ministères aménageurs et financiers, afin de structurer un cadre de négociation stable entre gouvernements urbains et entreprises ferroviaires. L'État central italien, n'a pas formé d'entité de ce type. Cela montre son implication moindre dans la régulation de la reconversion des terrains ferroviaires.

8.3. L'impossible construction de la valeur des *Scali*

L'accord interinstitutionnel milanais trouvé en 2005 a pour clé de voûte le principe du réinvestissement des plus-values tirées de la vente des terrains. Ce principe témoigne d'une politisation et d'une territorialisation de la distribution et de l'affectation des plus-values foncières, produites dans le sillage du retrait de l'opérateur. C'est précisément cet enjeu de la territorialisation de la rente urbaine qui rend si délicat l'élaboration de la formule de la valeur des *Scali*. De fait, la valorisation et l'estimation n'ont pas donné lieu à un accord depuis cette date. Cette élaboration est même devenue conflictuelle en 2011.

La première estimation est réalisée à grands traits en 2005 par la Direction de l'urbanisme de la municipalité, à la demande de l'adjoint aux Transports et sur la base d'une programmation urbaine définie approximativement. L'objectif est d'asseoir l'hypothèse du financement du Passante 2, par la revente des terrains. Contrairement au cas français, l'enjeu n'est pas de parvenir à une transaction entre l'entreprise et la collectivité territoriale. Il est d'estimer la valeur des emprises et des droits à construire qui leurs sont conférés par l'autorité locale. Le résultat est mirobolant. 700 M€ seraient extraits des terrains milanais, ce qui couvrirait une bonne part du coût de l'ouvrage ferroviaire projeté (1 Md€). Ce montant va décroître sous l'effet cumulé de la plus grande précision des études, des méthodes utilisées, des entités prises en compte, de la crise immobilière de 2008 et, enfin, de la baisse des volumes constructibles accordés par la Ville.

³¹² entretien 70a, *ibid.*

Les premiers changements ont lieu après le passage de l'Accord-cadre à l'Accord de Programme, et donc du groupe de travail aux tables de négociation. La formule s'élabore désormais à partir des échanges avec la Direction Terminali Viaggiatori e Merci de RFI, puis avec les représentants de Sistemi Urbani, une fois la filiale devenue propriétaire des terrains. Les acteurs cherchent à passer du principe du réinvestissement des plus-values dans des ouvrages ferroviaires à son chiffrage. Pour obtenir ce montant, il faut soustraire plusieurs coûts du produit estimé de la vente des terrains. La firme informe d'abord l'administration locale que ces terrains possèdent une valeur nette comptable, qui est inscrite dans le bilan de l'entreprise. Celle-ci doit donc être inscrite comme une moins-value dans la formule des *Scali*. La municipalité accepte ensuite que le coût des quelques démolitions et reconstitutions ferroviaires soit inclus dans le calcul. La question de la pollution est également identifiée. Elle ne fait cependant pas l'objet d'une étude précise et son calcul reste forfaitaire et approximatif. Toujours est-il que les réalités matérielles et comptables des terrains grèvent les montants susceptibles d'être réinvestis à terme dans le réseau milanais. D'autant que les plus-values réinvesties correspondent au reliquat obtenu une fois les autres postes comblés. Aussi, leur montant est très sensible aux variations des coûts d'urbanisation et des droits à construire affectés aux terrains.

Une fois ces critères et la programmation des terrains convenus, la municipalité fait appel en 2010 à l'Agenzia del Territorio³¹³ pour qu'elle procède à une estimation. Le recours à cette administration déconcentrée a pour objectif de disposer d'une instance *superpartes*³¹⁴. Contrairement à France Domaine, ce recours n'est pas obligatoire. Il est d'ailleurs contractualisé et tarifé. L'évaluation est conduite dans le cadre d'une convention d'étude ente l'agence de l'État et la commune de Milan. Elle se base sur le registre des transactions immobilières que tient cette administration. À partir de ce registre, le service a conduit son estimation de la valeur des terrains, une fois dotés de droits à construire, en les comparant à des transactions similaires dans le contexte immédiat de chacun des *Scali*. Cette étude comparative permet de dresser un bilan d'aménagement incluant les coûts de dépollution, de viabilisation et de construction, les frais d'ingénierie, de gestion de commercialisation ainsi que les taxes d'urbanisation. L'objectif est de soustraire les coûts du redéveloppement des terrains (1,39 Md€) aux recettes de l'opération (2,9 Md€).

³¹³ Cet établissement public (aujourd'hui rattaché à l'Agenzia delle Entrate), né de l'agencification du ministère des Finances, est un service déconcentré de l'État. En charge de la tenue du cadastre, il assure également des activités d'évaluation foncière et immobilière à destination des collectivités ou des établissements publics.

³¹⁴ entretien 27, responsable des Scali au service Progetti Strategici à la Direction Sviluppo del Territorio de la Ville de Milan, 10 janvier 2013, Milan.

Mais l'administration déconcentrée fait une opération supplémentaire en déduisant les plus-values à réinvestir dans l'étoile ferroviaire de la méthode du *discounted cash flow* (DCF). Cette méthode vise à établir la valeur du foncier à partir du calcul des coûts (décaissements) et des bénéfices (encaissements), chaque année, entre le lancement et la fin de l'opération d'aménagement. Les revenus futurs sont actualisés (*discounted*), c'est-à-dire rapportés au moment présent selon un taux. Selon une logique issue de la théorie financière, plus les revenus sont éloignés dans le temps, plus le taux d'actualisation réduit leur montant. On obtient ainsi la valeur actuelle nette de l'actif, en l'occurrence les Scali de Milan. Cette technique est « *prospective* » (Boulay 2013 : 105) : on quitte la logique d'amortissement du compte à rebours pour rentrer dans une démarche plus spéculative, car le DCF nécessite de faire des hypothèses sur l'évolution des prix du marché immobilier. Le DCF est présenté comme l'une des approches à privilégier dans les manuels de gestion immobilière (Hoesli 2008). Loin de se limiter au secteur immobilier, elle s'est imposée comme l'un des principaux moyens de prendre des décisions en matière d'investissement dans les entreprises (Doganova 2014), car elle permet de comparer l'intérêt d'investir dans un actif par rapport à d'autres, immobiliers ou non. À ce titre, elle est « *financiarisante* » (Crosby et Henneberry 2015).

L'objectif de l'agent administratif chargé de l'étude est donc, selon ses propres termes, d'« *établir un cash flow* »³¹⁵. Les hypothèses qu'il prend sont prudentes puisqu'il place la rémunération de l'investissement à 9 %. Cette rémunération correspond à des actifs « *core-plus* » dans un portefeuille d'investissement, c'est-à-dire des actifs qui présentent un niveau de risque réduit, mais une rentabilité moindre que des stratégies d'investissement dites « *value added* » et « *opportunistic* » (Guironnet et Halbert 2014). Une fois défini le taux de rendement interne, on obtient la valeur actuelle nette (533 M€) des terrains. Celle-ci est trois fois inférieure aux recettes de l'analyse coûts-bénéfices (1,5 Md€). La valeur nette comptable des terrains doit encore être déduite de cette valeur. Selon ces calculs, seuls 350 M€ de plus-values pourraient être réinvestis dans le nœud ferroviaire du territoire. On comprend que les façons d'évaluer et de valoriser les terrains de l'État en transformation ont des conséquences substantielles pour les villes.

Dans cette opération, le terrain ferroviaire est traité « *comme un pur actif financier* », c'est-à-dire « *selon la rente qu'il rapporte* » (Harvey 2006 [1982] : 347). Ce traitement est celui employé par les promoteurs immobiliers travaillant pour des investisseurs institutionnels. Ces

³¹⁵ entretien 91, responsable du Settore servizi tecnici de l'Ufficio provinciale di Milano de l'Agenzia delle entrate, 18 janvier 2013, Milan.

promoteurs utilisent les techniques d'évaluation de leur clientèle pour les convaincre de la pertinence d'un investissement par rapport à d'autres placements financiers (Guironnet et Halbert 2014). Dans le cas des *Scali*, ce traitement a ceci de remarquable qu'il est effectué par l'administration cadastrale à la demande de la Ville afin d'établir la valeur des terrains d'un opérateur de l'État dans son territoire.

À l'issue d'une année de réunions « *sporadiques* » avec les « *nombreux acteurs* » des tables de l'Accord de programme, l'estimation, rendue « *complexe* » par le manque de fiabilité des données sur le déplacement des équipements ferroviaires et les dépollutions, n'a pas été conclue³¹⁶. D'une part, les FS n'ont pas reconnu l'expertise de cette administration. De fait, « *Ferrovie a fait pour son propre compte une estimation privée* », en plus du plan d'affaires établi en 2007 par Hines³¹⁷. Ainsi, malgré l'alignement de l'agence cadastrale sur les méthodes financières, la définition administrative de la valeur n'est pas reconnue comme légitime par l'opérateur, qui préfère s'en remettre à une firme privée.

* * *

L'arrivée de la gauche aux affaires en 2011 et la réouverture de l'Accord de programme des *Scali* qui s'ensuit relancent le débat sur le gouvernement de la valeur. En plus de diminuer les droits à construire, l'adjoint à l'urbanisme commande, au début de l'année 2012, une nouvelle évaluation des plus-values sur la base de la programmation du PGT réformé. La commande est passée au Secteur des valorisations des terrains municipaux et non municipaux de la Direction de l'urbanisme. Confier ce travail au service en charge des terrains publics dénote la façon dont la mairie envisage les terrains ferroviaires. Mais l'acte politique de cette évaluation consiste surtout à ne pas attribuer de valeur intrinsèque aux terrains. Les calculs partent de l'hypothèse que la valeur est produite uniquement par le changement d'affectation des terrains, donc par les droits à bâtir conférés par l'administration communale. La nouvelle formule de calcul exclut donc la valeur nette comptable, c'est-à-dire leur qualité d'actif. Le dirigeant du service s'en explique :

*Ferrovie dello Stato a mis dans son bilan la valeur des terrains, certifiée. Par conséquent, l'évaluation de la valeur faite par l'Agenzia del Territorio est partie de là [...]. Nous au contraire, nous ne sommes pas partis d'une valeur de bilan certifiée, mais de la valeur, selon moi, réelle.*³¹⁸

³¹⁶ Idem.

³¹⁷ entretien 27, *ibid.*

³¹⁸ entretien 40, responsable des estimations immobilières au service Valorizzazione Aree Comunali e non Comunali de la Direction sviluppo del territorio de la Ville de Milan, 28 mars 2013, Milan.

Le service considère légitime de ne pas tenir compte de la valeur nette comptable, car « *très sincèrement, ils devaient équilibrer [far' quadrare] le bilan et ils ont mis une valeur* » sans apporter la preuve de la « *scientificité des chiffres présentés* »³¹⁹. Concrètement, l'estimation du gouvernement urbain porte à environ 150 M€ les plus-values. Cette valeur est « *très distante* » de celle appréciée par les FS, pour qui elle ne s'élève pas au-dessus de 40 M€.

Le calcul de la Ville nie le fait que ces terrains ferroviaires sont devenus des actifs du bilan des FS. Il y a une dimension symbolique dans ce calcul. Il y a aussi un caractère stratégique. Selon le dirigeant du service des valorisations, cette évaluation a été immédiatement « *contestée par les Ferrovie* » au motif que les valeurs comptables ont été « *certifiées* » par un expert comptable. Mais, « *ensuite il y a eu la tractation politique* » pour trouver « *un point de rencontre* »³²⁰. Avec cette évaluation, la municipalité constitue un raisonnement et une ressource dont elle peut ensuite faire usage dans la négociation. Le point de rencontre n'a cependant pas été trouvé. Cela a conduit les deux parties à aborder la question autrement, comme l'explique le chargé de projet à la Direction de l'urbanisme :

*L'approche est en train de changer, et nous adopterons probablement un système mixte d'anticipation et ensuite de comptabilité, a posteriori des ventes. Alors qu'initialement on espérait pouvoir dire : « ok, l'[Accord de programme] vaut... réussira à financer ce montant économique ».*³²¹

Les parties prenantes ne parviennent pas à s'accorder sur une méthode de calcul, sur les entités retenues dans la formule et sur la façon de quantifier ces entités. Face à cette situation, elles préfèrent finalement se baser sur les plus-values qui seront effectivement obtenues par les FS, lors des ventes. Elles seront alors comparées aux investissements réalisés par les FS dans l'étoile ferroviaire milanaise. Ces investissements seront soustraits aux recettes de la vente des terrains pour identifier le montant que les FS devront encore investir dans l'infrastructure ou le matériel roulant.

Que la valeur nette comptable des terrains soit ou non prise en compte, la valeur des *Scali* reste éloignée des 350 M€ attendus en 2009, et sans commune mesure avec les 700 M€ envisagés pour financer le Passante 2 en 2005. Le désenchantement des acteurs du projet, provoqué par cette réduction, transparaît dans les propos d'un dirigeant des transports de la municipalité pour qui « *peut-être qu'aujourd'hui on repeint la façade d'une gare avec l'argent qui arrive* ». Il explique les raisons de cette réduction :

³¹⁹ Idem.

³²⁰ Idem.

³²¹ entretien 27, ibid.

Avec le temps, ce chiffre que l'on pensait être entièrement destiné aux ouvrages, est en réalité allé en se réduisant, parce qu'il est apparu qu'il y avait justement des exigences de reconstitutions d'installations pour faire quand même fonctionner le service. Ensuite, est sorti le thème de la valeur comptable effective des terrains, qui était plus élevé que ce que les services, qui avaient fait l'évaluation, imaginaient au départ. Ensuite il y a eu la baisse des constructibilités, il y a eu des engagements concernant le logement social et tout ça. (Riazzola)

Ainsi, la réforme urbanistique n'est que l'un des facteurs de la diminution des plus-values. Elle s'explique également par la prise en compte, selon les critères retenus par chaque partie, de la valeur comptable des terrains, des coûts de reconstitution et de dépollution et de la rémunération du capital financier. Le gouvernement *de* et *par* la valeur des terrains apparaît plus incertain, moins institutionnalisé et plus politisé à Milan qu'en France. À la différence des cas français, on n'y trouve pas d'instance d'État de cadrage et de confirmation, telle que France Domaine ou le CNVF. Les conditions sont créées pour que le marché (financier) établisse la valeur des terrains de l'opérateur. Ces résultats se vérifient à Bolzano en même temps que le processus de construction de la valeur et le partage de celle-ci, y sont très différents.

Encadré 11 : La régulation marchande de la valeur des terrains ferroviaires italiens.

La sortie des biens ferroviaires italiens du domaine public a eu des conséquences directes sur leur désaffectation, leur évaluation, leur déclassement et leur cession. Le gestionnaire et propriétaire de l'infrastructure, RFI, assure lui-même les déclassements, excepté quand ils concernent la fermeture de lignes en service. Elles nécessitent, dans ce dernier cas, une autorisation du ministère de la Défense. Il juge de la nécessité de la ligne du point de vue militaire. Les ventes de biens ne font pas l'objet d'évaluations et de contrôle de l'administration des Domaines, contrairement à la France. Enfin, les collectivités territoriales ne disposent pas d'un droit de préemption, hormis dans les zones soumises à une tutelle paysagère³²².

C'est l'administration des biens culturels qui rattache les biens ferroviaires à leur ancienne nature domaniale. En effet, cette administration doit effectuer une « vérification de l'intérêt culturel » des bâtiments pour qu'ils soient aliénés. Mais cela n'est le cas que lorsqu'ils ont plus de soixante-dix ans d'existence³²³. Pour le PDG de Sistemi Urbani, cette vérification prend part à une série d'obstacles administratifs « *qui rallongent les délais* »,

*parce que nos biens étant en provenance du domaine ex-public, ils sont assujettis à la contrainte culturelle. Et alors nous sommes soumis aux caprices de l'architecte de la surintendance, qui dit « ceci est de l'archéologie industrielle »... pour te faire comprendre la difficulté et la longueur des délais pour pouvoir programmer une reconversion urbaine.*³²⁴

Malgré les plaintes du gestionnaire immobilier des FS contre les lenteurs de l'administration, le processus italien est, dans l'ensemble, moins concerné par des procédures administratives que le cas français. Ce n'est que dans des situations d'exception (lorsqu'il se situe dans des contextes paysagers singuliers ou présente des qualités architecturales particulières) qu'il peut être soumis à des « contraintes » afférentes aux biens domaniaux.

Le pouvoir discrétionnaire dont dispose RFI donne lieu à cette réflexion critique de la part

³²² Article 6-quarter du décret de loi n°351 du 25 septembre 2001, inséré dans l'article 1 (comma 265) de la loi n° 296 du 27 décembre 2006.

³²³ Article 12 du décret de loi n°42 du 22 janvier 2004 (Codice dei beni culturali).

³²⁴ entretien 83, directeur général de Sistemi Urbani, 7 octobre 2013, Rome.

de la personne en charge du suivi des cessions du patrimoine immobilier ferroviaire au ministère des Infrastructures :

RFI possède, par un acte législatif, tous les biens que l'État avait acquis pour l'exercice ferroviaire. [...] Le gestionnaire en a la pleine disponibilité, ce qui équivaut, disent les juristes, à la propriété privée. Il peut donc les vendre, les échanger, les céder, les offrir, il peut tout faire sur ces biens. Mais il y a une contradiction parce que ces biens étaient nés pour exécuter le service ferroviaire, et puisque tu exécutes le service ferroviaire à travers les biens qui te sont conférés, tu ne devrais pouvoir effectuer aucune variation patrimoniale [...] Que fait RFI ? Conformément à un décret de loi, il peut déclarer unilatéralement [...] que certains biens qu'il possède ne sont plus utiles à l'exercice ferroviaire. C'est comme si tu pouvais dire que la moitié de la feuille sur laquelle tu es en train d'écrire ne te sert plus pour faire la thèse.³²⁵

L'agent du ministère des Infrastructures trouve injustifié qu'une entreprise se défasse à des fins comptables de biens qui lui ont été confiés pour réaliser une mission de service public.

L'ambivalence dans laquelle se trouvent les biens ferroviaires italiens se vérifie dans la procédure de vente. Pour céder des biens, FS doit recourir à une enchère publique, c'est-à-dire à une régulation marchande. Cela répond à la fois à des exigences de « transparence » propres à l'administration publique et à une volonté de fixation de la valeur à travers des mécanismes de marché. Un « catalogue » en ligne répertorie pêle-mêle des maisons individuelles à Milan, un cinéma et un complexe logistique à Foggia³²⁶, ou l'assiette des 48 000 m² de droits à construire de la Torre 2, jalon du projet urbain de la Spina 2, longuement mûri entre la ville de Turin et les FS (Ferservizi et Sistemi Urbani 2011). Un dirigeant de Ferservizi justifie le recours à cette forme de vente,

pour éviter, comment dire, des situations irrégulières. [...] C'est vrai que toutes nos sociétés sont par action et donc sont gérées selon le régime privé, mais l'actionnaire de la holding et de toutes les sociétés est l'État. Et donc, de toute façon, nous maintenons une exigence de caractère public dans toutes les opérations qui se font vers l'extérieur. [...] Donc nous avons une situation un peu, comment dire, ambiguë, dans le sens que, pour certains aspects, nous sommes liés au Code civil, pour d'autres par contre nous sommes tenus de maintenir des formes publiques.³²⁷

Les enchères se font à partir d'un prix de base, établi par des sociétés d'expertise immobilière, externes aux FS. Ces dernières se basent sur la valeur cadastrale renseignée par l'agence fiscale (Agenzia delle Entrate). Cette valeur fixée par l'administration peut être augmentée par l'expert immobilier, mais,

du moment que tu lances l'appel d'offres, c'est ensuite ceux qui participent à l'enchère qui font le prix de marché et donc stabilisent la valeur de marché. À ce niveau-là, il ne devrait plus y avoir de doutes sur la meilleure possibilité de vente du bien immobilier.³²⁸

En dernier recours, le verdict de la valeur des biens ferroviaires est attendu du marché. Une fois connue l'offre la plus élevée, les différents niveaux de l'État en sont informés par les FS et peuvent exercer un droit de priorité pour acheter le bien³²⁹. Les gouvernements urbains peuvent donc acquérir des biens de l'opérateur, mais au prix fixé par l'enchère. Le rituel de l'enchère intronise donc les terrains et bâtiments ferroviaires dans leur nouvel état de biens immobiliers privés.

³²⁵ entretien 93, chef de la Divisione 4 (gestione del patrimonio immobiliare) de la Direzione generale per le infrastrutture ferroviarie e l'interoperabilità du Dipartimento per le infrastrutture, gli affari generali e il personale du ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, 9 octobre 2013, Rome.

³²⁶ Ferservizi, « portale vendite e affitti » [en ligne] <http://awf.ferservizi.it/PortaleVendite/home.htm>, consulté le 1^{er} août 2014.

³²⁷ Entretien 76, responsable du bureau « Milan » de la « Zone Nord-Ouest », Ferservizi, 6 février 2013, Milan.

³²⁸ Idem.

³²⁹ Selon l'article 24 de la loi n°210 du 17 mai 1985, « il est de la faculté de l'administration d'État et, par subordination, des régions et des collectivités locales territoriales, de demander à l'établissement, avec une priorité sur les tiers, la cession à titre non gracieux des biens retenus idoines à la satisfaction des exigences publiques. »

8.4. L'épreuve financière de la reconversion de l'Areale : un moyen d'attirer les investisseurs

À Bolzano, l'estimation et la valorisation des terrains ont eu jusqu'à présent un rôle différent des trois cas précédents. Comme à Milan et à la différence des cas français, le but n'est pas de s'accorder sur un prix de transaction entre la collectivité territoriale et l'opérateur. La répartition des plus-values est également un enjeu partagé avec le cas lombard. Mais la municipalité de Bolzano, puis la province ont un objectif supplémentaire : démontrer la faisabilité de l'ambitieux projet de l'Areale et ainsi l'intérêt de l'investissement qu'il suppose. Au cours des deux grandes périodes du projet de l'Areale, le « Ferroplan » et le « Masterplan », elles ont porté une grande attention à la démonstration et à la publication de la faisabilité de l'opération sur le plan économique-financier. Pour y parvenir, ces collectivités territoriales effectuent une *épreuve*, basée sur les outils de la finance immobilière et au terme de laquelle leur projet doit gagner en réalité aux yeux des investisseurs publics ou privés. Cette démarche s'explique par le fait que le projet n'en est pas au même stade d'avancement que les cas français, mais pas seulement. Il relève d'une stratégie de gouvernement de la transformation de ces terrains.

Pour commencer, rappelons qu'à l'issue du groupe paritaire de 2001, la Ville, la Province et RFI imaginent un troc des terrains et des nouvelles installations de la gare. RFI donne le sol qui n'est plus utile aux collectivités. En échange, la collectivité fait réaliser un site ferroviaire et une gare modernisés. Autrement dit, ils prévoient que les plus-values extraites de la vente des terrains soient réinvesties, non pas dans l'étoile ferroviaire comme à Milan, mais sur le site lui-même.

Après le comité paritaire, l'équipe de l'adjoint à l'Urbanisme cherche à vérifier la faisabilité du troc convenu. Elle veut savoir s'il est possible de recouvrir les coûts de démontage et de réassemblage du site ferroviaire, par la vente des charges foncières des terrains libérés par la rationalisation des emprises. Parmi les multiples études qui composent « Ferroplan », plusieurs sont commandées à des agences d'économie urbaine et immobilière (Creta Srl 2002; Mesa Srl 2004a; Sistema Snc et Mesa Srl 2005). Un état des lieux du marché immobilier de Bolzano est ainsi effectué, afin d'évaluer sa capacité d'absorption des programmes de l'Areale et les prix de vente de ces programmes.

Un acteur en particulier joue un rôle central dans la production et l'articulation de ces études. Expert en économie urbaine, Ezio Micelli est un libéral réformateur proche du Partito

Democratico (social-démocrate). Il est un des passeurs des doctrines du New Public Management et de la pratique des partenariats public-privé dans le champ de l'urbanisme, notamment à travers le thème de « *l'efficacité* » (Micelli 2003; 2009). C'est un défenseur d'un « *égalitarisme libéral* », selon un de ses collègues³³⁰. Il promeut la péréquation urbaine généralisée en Italie, instrument de régulation marchande des droits à construire³³¹. Micelli est partie intégrante de l'équipe qui gravite autour de Silvano Bassetti. C'est lui qui pousse l'idée de la prise en charge de l'opération par une société d'économie mixte (assimilée à un partenariat public-privé en Italie).

Ce qui nous intéresse plus directement ici, c'est qu'Ezio Micelli introduit les méthodes et les instruments financiers dans la construction de la valeur des terrains ferroviaires et la définition de la faisabilité de l'opération. Dans un premier temps, il réalise des analyses par comparaison et coûts-bénéfices de l'opération (Creta Srl 2001). Il construit un référentiel, sur la base d'expropriations menées par la Province dans les années qui ont précédé. De la même façon, il base l'estimation des coûts de dépollution sur d'autres opérations à Venise et à Gênes et les frais de démolition sur le démantèlement d'un site ferroviaire à Civitavecchia. Dans un second temps, il procède à une analyse financière selon la méthode du DCF, qui selon ses termes est « *traditionnellement utilisée par les opérateurs immobiliers pour vérifier en première approximation l'opportunité d'un investissement immobilier* » (Sistema Snc et Mesa Srl 2005 : 30). Elle fait l'objet d'un rapport détaillé de plus de cinquante pages. Le raisonnement est le suivant : confier l'aménagement des terrains à un promoteur privé « *de premier niveau* », c'est-à-dire « *anglo-saxon* », nécessite une rentabilité de l'opération de 15 % (Mesa Srl 2004b : 36). Dans cette hypothèse, Micelli parvient à « *une rentabilité satisfaisante* » (15,42 %) du projet de développement urbain. Sa formule tient compte de l'ensemble des paramètres de l'aménagement (achat des terrains, démolitions, dépollution, viabilisation, etc.), mais elle exclut le coût des reconstitutions ferroviaires exigées par RFI pour dégager les terrains. Le projet de développement urbain est faisable selon les critères des investisseurs financiers, pas la prise en charge du déménagement de l'opérateur de l'État. Pour mener à bien le projet de reconversion avec des investisseurs financiers, il faut non seulement réinvestir les produits de cession des terrains (107 M€,

³³⁰ Entretien 25, enseignant-chercheur contractuel au Politecnico di Milano, 13 décembre 2012, Milan.

³³¹ Cet acteur participe également au changement des acteurs et des idées qui occupent les positions dominantes dans la profession d'urbaniste en Italie. Sa trajectoire est d'ailleurs typique de l'élite de cette profession. Ses études à l'Istituto Universitario di Architettura di Venezia (IUAV) et à Science-Po Paris sont suivies d'un doctorat d'économie territoriale à Padoue. Il travaille ensuite à cheval entre l'expertise et l'IUAV où il obtient un poste de professeur associé. Cette trajectoire aboutit à un anoblissement local : la nomination au poste d'adjoint à l'urbanisme de Venise qui, comme dans le cas de Giorgio Goggi et Alessandro Balducci à Milan ou Patrizia Gabellini à Bologne, participe à la carrière d'urbanistes qui circulent entre engagement social et politique, charges universitaires et expertises publiques ou privées.

environ 200 €/m²), mais également que les collectivités territoriales consentent à une dépense publique de 147 M€.

Ce résultat conduit l'auteur de l'étude à une démonstration paradoxale. À ses yeux, la solution consistant à financer le projet est insatisfaisante du point de vue de la collectivité, car elle implique une dépense publique importante pour rendre l'opération attractive auprès des investisseurs. Il défend dès lors l'idée d'un développement des terrains par une société publique d'aménagement (STU). En effet, selon une convention nationale, le taux de rendement du capital investi exigé par ces structures est de 5 %³³². Il existe donc des règles institutionnelles définies nationalement en Italie. Celles-ci imposent aux collectivités d'intégrer des logiques de capitalisation dans leur action urbaine. Ces exigences de rentabilité sont toutefois de 10 points inférieurs à celles des investisseurs financiers. Mais la baisse du taux de rentabilité ne suffit pas à couvrir les coûts de l'opération. Il invite donc les collectivités à une subvention de 170 M€, ce qui porterait la « *performance financière* » du projet à 7 % (Sistema Snc et Mesa Srl 2005 : 6). Micelli complète ses calculs par une série de « *stress tests* », que les DCF permettent d'effectuer aisément. Il fait jouer quatre variables (+/- 10 %) : le financement public, les coûts d'acquisition des terrains, leur dépollution et le plan du fer. Il démontre par les techniques de calcul du secteur financier que les terrains de l'Areale ne peuvent être un actif financier désirable sans une dépense publique conséquente. Sur la base de ce résultat, il soutient une solution proche des configurations françaises basées sur une société d'économie mixte d'aménagement, dont le bilan est équilibré grâce à une dotation de la collectivité.

Une nouvelle fois, l'emploi des méthodes de construction de la valeur est stratégique. D'abord ces méthodes sont véhiculées par un acteur qui inscrit sa démarche dans un projet de renouvellement de la discipline urbanistique, et plus exactement d'importation des techniques économique-financières dans celle-ci. L'emploi des méthodes financières est au service de la démonstration du professeur d'économie urbaine et promoteur du recours aux STU dans l'aménagement (Micelli 2009). De plus, cet acteur répond à une commande politique de l'adjoint à l'urbanisme qui souhaite démontrer la faisabilité du Ferroplan, *sa* grande affaire personnelle, et créer une telle structure pour le prendre en charge. Enfin, ces études sont financées par les fonds attribués par le ministère des Infrastructures, destinés précisément à créer des sociétés d'aménagement publiques et mixtes.

³³² Ce taux est basé sur les recommandations de la Conferenza dei Presidenti delle Regioni e delle Province autonome reportées dans le manuel *Studi di fattibilità delle opere pubbliche. Guida per la certificazione da parte dei Nuclei regionali di valutazione e verifica degli investimenti pubblici* (cité par Sistema Snc et Mesa Srl 2005).

Lors de la phase du concours international de 2010, c'est également un universitaire (cette fois du Politecnico di Milano), Roberto Camagni, qui demande l'emploi de techniques financières pour juger des projets. Un cinquième de la note finale porte sur la « *faisabilité opérationnelle et temporelle de la proposition de projet* » (Provincia Autonoma di Bolzano, et al. 2010 : 16). Elle doit inclure une « *faisabilité économique-financière des interventions, dans un sens entrepreneurial [privatistico], avec calcul du taux de rendement interne* » (p.13). L'intervention de ce professeur confirme la porosité des sphères universitaires, professionnelles et administratives dans le milieu de l'urbanisme en Italie. L'universitaire est très attentif au « *trade-off* » qui se joue entre les FS, les collectivités territoriales et les investisseurs financiers dans ce type d'opération, autrement dit, à la distribution de la rente, dont il est un expert académique (cf. par exemple Camagni 1992). Il demande aux équipes candidates de mettre en évidence la valeur attribuée aux terrains et l'équilibre financier pour chaque partie prenante. Les réponses sont cependant « *très diverses* ». Et puis que noter ? L'étude financière la « *plus claire* » ? La « *profitabilité* » du projet ? La juste répartition des plus-values ?³³³ Finalement, le juge choisit de panacher les critères d'appréciation à travers un système de points dont le résultat ne sera de toute façon pas décisif dans le choix du lauréat qui promet 80 M€³³⁴. De fait, lors du jury, le PDG de Sistemi Urbani, Carlo de Vito, ne pousse à sélectionner ni le projet le plus rentable ni le projet le moins coûteux (techniquement le plus simple). Toutefois, contrairement au protocole précédent, « *les Ferrovie voulaient aussi porter des sous à la maison* »³³⁵. Le mois suivant les résultats du concours sont publiés dans *Il Sole 24 Ore*, le principal quotidien économique italien, qui titre « *Maintenant Bolzano cherche des investisseurs pour l'Areale* » (Pierotti 2011).

Si à ce stade, l'enjeu de la faisabilité financière reste secondaire, il en va autrement pour la phase de développement du Masterplan qui l'a suivi. L'équipe de maîtrise d'œuvre travaille d'abord à la définition des projets urbanistique et ferroviaire. Selon le chef de projet d'ABZ, la mission de cette unité organisationnelle est, dans un premier temps, de mettre au point le projet technique :

*Oltre les solutions fonctionnelles, urbanistiques et architectoniques, il y a sûrement à définir le système des coûts. [...] Il s'agit de voir quels sont les niveaux de couverture de ces coûts à travers les réalisations qui sont prévues, et donc l'introduction sur le marché d'une série d'assets.*³³⁶

³³³ entretien 56, professeur d'économie territoriale, Politecnico di Milano, 21 mars 2013, Milan.

³³⁴ Plus précisément, l'équipe lauréate annonce une rémunération des terrains ferroviaires (environ 330€/m²) trois fois inférieure au mieux disant et deux fois supérieure au moins disant.

³³⁵ entretien 56, *ibid.*

³³⁶ entretien 50, *project manager* ABZ (2012-2015), dirigeant à la Direction de l'infrastructure devenue RFI (1975-2010, dirigeant à partir de 1981), président puis vice-président de Trentino Trasporti (2010-), lundi 4 mars 2013, Bolzano.

L'Étude de faisabilité économique-financière pour l'Areale Ferroviario di Bolzano constitue donc la conclusion du Masterplan. Elle est confiée par la société publique ABZ à un expert romain qui travaille sur le sujet entre juin 2013 et février 2014. Comme lors du Ferroplan, l'objectif est de démontrer la faisabilité de l'opération, mais cette fois-ci à des investisseurs privés. Comme à Milan, celle-ci est donc appréciée à l'aune de son coût et de sa rentabilité financière aux différentes étapes du processus de transformation (Boris Podrecca Architekten, *et al.* 2013). Pour ce faire, l'épreuve du projet se fait au moyen de la méthode du DCF et de *stress tests*. La formule met en équivalence les démolitions, la dépollution et la reconstitution des fonctions ferroviaires pour calculer les dépenses. Le calcul des recettes se base sur la programmation urbaine définie dans le projet. Elle intègre donc les enjeux d'aménagement et ferroviaires.

En revanche, ce calcul ne précise pas la part revenant aux FS dans l'opération. Pourtant, le chargé de projet de Sistemi Urbani basé à Rome, demande une « *juste rétribution* » (Ferraza), en plus des installations ferroviaires. Une fois établie « *comment se soutiendra l'opération* », cette « *juste contrepartie* » (ou soulte), fera l'objet d'une négociation sur le partage des plus-values générées. L'étude conclut cependant à la « *rentabilité* » de l'opération, mieux, à la disposition des banques à prêter de l'argent pour un tel investissement (« *bancabilità* »)³³⁷. Ceci peut-être interprété comme un message adressé aux investisseurs du territoire, qui se financent auprès des banques et non sur les marchés financiers. Pour atteindre cet état de « *banquabilité* », des dépenses publiques dans les équipements doivent toutefois être effectuées à hauteur de 27,2 M€. Autrement dit, pour parvenir à rémunérer le capital à un taux suffisamment attractif en comparaison d'autres actifs, il faut subventionner le projet.

Lors de la présentation publique de l'étude en décembre de 2013, un point inquiète cependant son auteur. Les collectivités souhaitent en effet découper en « *macro-lots fonctionnels* », afin de diviser le projet en plusieurs opérations qui puissent être prises en charge par des investisseurs, des promoteurs et des entreprises du bâtiment du territoire provincial. Les urbanistes ont donc été attentifs à concevoir un découpage spatial et temporel de l'opération afin de répartir les coûts et les gains entre les différents lots. Chaque compartiment contient ainsi différents types de programmes et doit assumer une partie des reconstitutions ferroviaires. Malgré leurs efforts, ce découpage ne peut être parfaitement équilibré. Traduit en termes financiers par l'étude de faisabilité, cela signifie que chaque lot possède une rentabilité

³³⁷ Le rapport bénéfices/coûts est de 1,59. Les documents auxquels nous avons pu avoir accès ne dévoilent cependant pas les hypothèses et les résultats (taux de rendement interne, etc.) précis de l'étude de faisabilité.

différente. D'où cette crainte de l'expert en finance urbaine qu'ils n'intéressent pas également les investisseurs (Boris Podrecca Architekten, et al. 2013). La formulation de la valeur du projet vise donc à identifier la rentabilité et la « banquabilité » de l'opération. La société d'aménagement des collectivités territoriales façonne les « *macro-lots* » comme des actifs financiers pour attirer les investisseurs sur l'Areale. Pour ce faire, elle leur confère une grande liquidité (Carruthers et Stinchcombe 1999). Mais, en même temps, ce façonnage taille les actifs à la mesure des investisseurs de la Province.

Conclusion

Dans ce chapitre, nous souhaitons comprendre comment se construit la valeur monétaire des terrains d'un opérateur de l'État en France et en Italie. L'analyse était structurée autour de trois hypothèses. D'abord, nous supposons qu'à travers la définition de cette valeur, les acteurs construisent une capacité d'action collective pour transplanter le réseau et ouvrir ces terrains à leur reconversion urbaine. Autrement dit, qu'ils gouvernent moins la valeur, que la recomposition du pouvoir logistique des entreprises ferroviaires *par* la valeur. Ensuite, nous cherchions à conforter notre hypothèse comparative, en montrant que l'échelle de détermination des règles et de l'instrumentation de l'action publique en matière de construction de la valeur est l'échelle nationale. Enfin, nous pensions que les façons de traiter les terrains les insèrent dans une logique de capitalisation et consacrent ainsi leur mise en actif. Reprenons ces hypothèses à l'aune des résultats de l'enquête.

La réponse à la première hypothèse complète notre analyse procédurale commencée au sixième chapitre. Les acteurs investissent des ressources organisationnelles, professionnelles, informationnelles et matérielles dans l'activité de construction de la valeur. C'est l'objet central de leurs négociations. Mais il y a plus. Pour être établies, les formules de la valeur nécessitent un accord minimal entre les acteurs sur la définition des terrains et de leurs transformations. D'une part, ceux-ci doivent trouver une entente sur la réalité fonctionnelle du site ferroviaire, sur les surfaces cédées, l'évaluation de leur pollution. D'autre part, ils doivent convenir des programmes immobiliers qui seront réalisés, de la relocalisation des installations ferroviaires, ou des délais et des phases des cessions foncières. En établissant les formules de la valeur, ils trouvent des accords sur les entités à prendre en compte dans les sites existants, sur la configuration future de l'espace urbain et du réseau et sur les temporalités de cette réorganisation. Non seulement ces formules tiennent compte des conceptions dominantes du réaménagement des terrains ferroviaires, mais elles les articulent aussi les unes aux autres. Réciproquement, les cas de Milan, de Bolzano et, en partie, de Nantes montrent qu'en l'absence d'accord sur ces formules, le réaménagement des avant-gares ne peut avoir lieu. S'il n'est pas suffisant à la transformation, l'accord sur la valeur lui est nécessaire.

L'investigation de notre hypothèse comparative conforte les résultats du chapitre précédent. L'échelle nationale est décisive pour comprendre les processus urbains que nous analysons. Les observations du chapitre précédent à propos du rôle des gouvernements urbains en France et en Italie sont confirmées. La répartition des coûts et des gains est homogène en France. Elle varie en fonction des accords territoriaux en Italie. En France, la

fixation du prix reste administrée par des règles propres à la domanialité publique. Plus largement, les institutions de second rang produisent de l'homogénéité. Elles bornent les questionnements à propos de la répartition et de l'affectation des plus-values. La procédure d'estimation et les indices d'actualisation du prix sont les mêmes à Paris et à Nantes. La question de la répartition et de l'affectation de la rente est largement déproblématisée. Sans en faire l'unique facteur d'homogénéisation, le cadre réglementaire et l'action régulatrice des institutions foncières de l'État central en sont un élément explicatif décisif.

L'analyse des opérations Saussure et Prairie-au-Duc Sud permet de saisir les récents changements de l'estimation et de la valorisation des terrains ferroviaires. Au prix d'un intense travail d'appropriation des méthodes du secteur immobilier, administrations de l'État, gouvernements urbains et opérateurs ferroviaires tendent à privilégier de pures relations de propriété entre eux. Ce qui est intéressant, c'est qu'il ne s'agit pas de l'imposition hiérarchique d'une règle ou d'une innovation locale qui se diffuse. Ce changement institutionnel est suivi simultanément par l'ensemble des acteurs concernés, au niveau de l'État central (France Domaine, CNVF), des entreprises et des collectivités territoriales.

En Italie, cette conversion à la régulation marchande est consommée en même temps que la construction de la valeur y est plus controversée. Gouvernements urbains, opérateurs de l'État et experts se réfèrent aux institutions marchandes et aux méthodes financières pour fixer les prix des sites ferroviaires. L'État national n'intervient ni à travers une réglementation de la domanialité, ni à travers ses services déconcentrés, ni en instaurant des abattements liés à la mise en œuvre de politiques urbaines. Il existe bien évidemment un cadre institutionnel national pour déterminer la valeur des terrains ferroviaires. Il oriente vers des règles marchandes pour fixer les prix et choisir les acquéreurs. Toutefois, ce cadre national ne permet pas d'expliquer l'hétérogénéité observée dans les finalités, les procédures et les résultats de la construction et de la répartition de la valeur, à Milan et Bolzano. En effet, les règles marchandes ne produisent pas a priori plus d'hétérogénéité que celles administratives.

Ainsi, à Milan, l'objectif est de négocier la part de la rente qui revient au territoire, alors qu'à Bolzano le but est de démontrer la faisabilité et l'attractivité du projet qu'il conçoit. De plus, concernant la répartition de la rente à Milan, la situation est comme inversée par rapport aux cas français. Non seulement les reconstitutions ferroviaires sont financées par le produit de cession des terrains (et non par la dépense publique), mais en plus, la Ville et la Région ont obtenu que les plus-values restantes soient réinvesties dans des ouvrages d'infrastructure ferroviaire du territoire. Si l'on ajoute à cela les infrastructures routières et les

taxes (*oneri*) d'urbanisation que le gouvernement urbain impose aux aménageurs, il apparaît que le reflux du réseau de l'État est une occasion d'extraction de ressources, non seulement pour l'opérateur, mais aussi pour la collectivité territoriale. L'approche diffère encore à Bolzano. La province et la municipalité cherchent à façonner des actifs financiers, saisissables par les acteurs du capitalisme tyrolien. Par rapport à la France, le spectre des possibles est donc plus étendu en Italie qu'en France et les solutions plus différenciées à l'intérieur du territoire national. L'explication doit dès lors être placée dans les latitudes laissées par le cadre institutionnel italien et leur exploitation par les gouvernements urbains qui négocient des solutions particulières, en fonction des ressources dont ils disposent et des politiques urbaines qu'ils poursuivent.

Notre troisième hypothèse était que les processus de construction de la valeur contribuent à la mise en actif des terrains ferroviaires. L'enquête dévoile une tendance plutôt qu'un processus achevé. Plusieurs méthodes sont utilisées pour évaluer la valeur des sites ferroviaires. Si l'on reprend leur catégorisation en fonction de leur rapport au temps, on s'aperçoit que la méthode par comparaison privilégiée par France Domaine et utilisée à Paris et Nantes se réfère à des ventes *passées* d'emprises analogues en termes de localisation et de caractéristiques physiques. Les bilans aménageurs, également utilisés dans ces deux villes, font la *somme* des coûts et des bénéfices du réaménagement à un *moment* donné. Pour établir les recettes des charges foncières cédées aux promoteurs, ils se réfèrent cependant à des transactions *passées* analogues. Enfin, la méthode du DCF utilisée en Italie a pour objet la valeur actualisée nette qui correspond au total des revenus *futurs* générés par un investissement sur une période donnée, desquels sont déduits un taux d'actualisation. Ce raisonnement par projection se base sur un bilan aménageur. Ces trois méthodes sont donc emboîtées : la comparaison est utilisée pour construire un bilan d'aménagement, lui-même utilisé pour établir le flux de caisse actualisé. En France, un mouvement coordonné des institutions domaniales, des sociétés d'aménagement des collectivités et des directions immobilières des firmes ferroviaires fait du « compte à rebours » la méthode adéquate pour trouver un accord sur l'échange des terrains. En Italie, les professionnels et professeurs d'économie urbaine, l'administration du cadastre et l'opérateur de l'État ont imposé la méthode spéculative et « financiarisante » du DCF comme la façon pertinente d'établir la valeur des terrains ferroviaires italiens. La « *forme actif* » (Boltanski et Esquerre 2014), c'est-à-dire la logique de capitalisation, y est devenue le dispositif légitime de justification du prix des terrains de l'État.

Il faut toutefois se garder de réifier les instruments. D'une part, l'utilisation de la méthode du DCF en Italie est liée à une structure de production du cadre bâti dans laquelle les aménagements sont pris en charge par de grands promoteurs dont les fonds proviennent des groupes bancaires et des marchés financiers. Les acteurs publics et les professionnels de l'aménagement sont contraints d'intégrer les logiques de ces investisseurs dans leurs évaluations, d'où l'emploi de cette méthode. De plus, le recours à des outils des mondes financier ou immobilier ne signifie pas la conversion *in extenso* des acteurs aux logiques de ces secteurs. Nous avons montré l'usage stratégique qui est fait du bilan aménageur à Paris et Nantes, mais aussi à Bolzano où un expert a utilisé la méthode du DCF pour... déconseiller le recours à des investisseurs financiers et recommander une maîtrise publique de l'aménagement.

Chapitre 9. Le paysage émergent de la reconversion des terrains ferroviaires

« À la fin, les choses ne se font pas pour faire de l'argent avec, elles se font parce qu'elles servent à la ville, non ? »³³⁸

Introduction

Les trois premiers chapitres ont permis de comprendre pourquoi et comment les emprises d'un opérateur de l'État font l'objet de restructurations urbaines dans les villes françaises et italiennes. Reste à savoir ce que produisent ces transformations. Nous voulons connaître les effets des denses relations de propriété, techniques et politiques déployées à propos de la transformation de ces espaces, découvrir ce qui est fabriqué par les ressources mobilisées, échangées et produites dans ces processus. Ainsi, après s'être interrogés sur les motifs d'intervention et les façons de prendre en charge la réorganisation du pouvoir logistique des entreprises ferroviaires, le dernier chapitre porte sur le contenu substantiel de ces réorganisations.

Quel est donc le paysage qui émerge de la reconversion des sites ferroviaires ? Pour s'en faire une idée, on peut partir de celui dessiné par les travaux sur la ville postfordiste et néolibérale. Dans l'introduction générale, nous avons vu que, pour ce courant de littérature, les projets d'aménagement urbain, y compris des terrains de l'État, sont le produit de politiques économiques et urbaines « conservatrices-libérales », qui privilégient la compétitivité de la ville et la croissance économique (Swyngedouw, Moulaert, et Rodriguez 2002). Ces aménagements produisent des « *nouveaux complexes paysagers* » qui « *intègrent les logements avec des commerces, des restaurants, des équipements culturels, des espaces publics, des opportunités d'emploi – de nouveaux complexes intégrés de loisir, consommation, production et plaisir* » (Smith 2002 : 443; voir aussi Harvey 1989). Ces politiques ne sont pas propres au monde anglo-saxon. Une standardisation de ces logiques entrepreneuriales de compétitivité et de marketing urbain est à l'œuvre à l'échelle européenne du fait de « *la réduction de l'espace des choix [pour les gouvernements locaux] et l'affirmation d'un consensus autour des recettes néolibérales* » (Béal et Rousseau 2014 : n.p.). Suivant ces travaux, il est possible de faire l'hypothèse que la reconversion des sites ferroviaires serait donc un lieu propice à la mise en œuvre de politiques urbaines néolibérales, productrices de complexes urbains adaptés au régime d'accumulation postfordiste.

³³⁸ entretien 46, urbaniste co-auteur du Ferroplan, Sistema SNC, 28 février 2013, Bolzano.

Pour vérifier cette hypothèse, nous proposons une analyse spatiale, de trois « strates » du paysage émergent de la reconversion des emprises ferroviaires. Les trois processus de sédimentation restitués sont ainsi (i) la reconstitution de l'infrastructure ferroviaire ; (ii) la restructuration de la propriété des terrains du domaine ferroviaire ; (iii) l'installation de nouveaux programmes sur ces terrains. Chaque strate constitue une section du chapitre. Elles sont séparées pour des raisons analytiques, mais les chapitres précédents ont montré que celles-ci sont fortement articulées, et font très souvent l'objet de négociations croisées. Ensemble, elles caractérisent le paysage qui émerge de la reconversion des terrains d'un opérateur de l'État dans les villes françaises et italiennes.

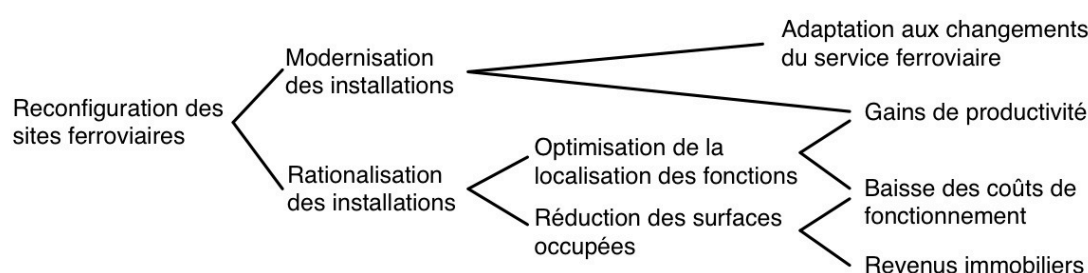
Cette analyse stratifiée ne contredit pas en bloc les travaux qui ont tenté de décrire le contenu programmatique des politiques de développement urbain et le type de ville qu'il produit. Elle conduit à des résultats plus fins et des logiques qui ne sont pas prises en compte par les explications en termes de régimes d'accumulation et de politiques néolibérales. Ainsi, la mise au jour de la première couche révélera les logiques industrielles de modernisation et de rationalisation qui guident le repositionnement du réseau ferroviaire dans l'espace urbain. La seconde couche donnera à voir des restructurations de la propriété domaniale qui dépendent de l'intermédiation effectuée par les gouvernements urbains entre l'opérateur et les acquéreurs finaux. L'exploration de la troisième couche dévoilera des résultats plus convergents avec les thèses de la ville postfordiste et néolibérale. Des politiques de développement urbain utilisent ces sites pour attirer visent de façon sélective des capitaux, des populations et des activités. Elles prévoient ainsi de remplacer les sites industriels ferroviaires par des programmes liés à la consommation, au loisir et à l'économie tertiaire. Toutefois, à y regarder de plus près, ces politiques d'attractivité (i) diffèrent d'une ville à l'autre ; (ii) se juxtaposent avec d'autres politiques sociales et d'équipement du territoire ; et (iii) sont contraintes par des enjeux d'équilibres financiers des aménagements et les régimes de production urbaine existants. L'élargissement du spectre d'analyse permet donc d'éclairer certaines dynamiques obstruées par les grilles de lecture des thèses de la ville postfordiste et néolibérale. Elle met en lumière les logiques industrielles, financières et urbanistiques qui sous-tendent l'émergence des paysages issus de la restructuration du pouvoir logistique de l'opérateur de l'État.

9.1. Première strate : modernisation et rationalisation du réseau ferroviaire

La première strate des terrains est constituée par l'infrastructure ferroviaire. Cette section s'intéresse donc à la réorganisation des installations ferroviaires, dans le cadre des projets de réaménagement des avant-gares. Cette réorganisation est sous-tendue des projets de modernisation et de rationalisation du réseau, en France comme en Italie. La recherche d'efficacité du système technique, c'est-à-dire la conception industrielle, est prépondérante dans cette réorganisation des avant-gares. Mais, dès lors qu'elle s'inscrit dans des projets d'aménagement urbain, elle est négociée avec des acteurs porteurs des conceptions urbanistique et financière de l'immobilier. Nous reprenons ici l'idée que les restructurations des grands réseaux techniques sont façonnées par des facteurs internes et externes (Summerton 1994; Guy, Graham, et Marvin 1997; Coutard 1999). En général, l'innovation technologique et les transformations de l'économie politique du secteur sont considérées comme les facteurs déterminants. Se concentrer sur la transformation matérielle de maillons du système technique, permet de déceler le rôle d'acteurs politiques et professionnels urbains dans la reconfiguration du réseau.

La réorganisation des avant-gares ne suit pas à un projet homogène et cohérent. Nous sommes face à différentes logiques dont le poids varie selon les sites. Deux logiques principales peuvent toutefois être distinguées : la modernisation du système et la rationalisation de l'espace qu'il occupe (cf. Figure 38). Chacune de ces logiques se décline en deux mécanismes distincts. La modernisation consiste, d'une part, en des gains de productivité du système technique (perfectionnement des installations, augmentation des capacités, etc.). D'autre part, il s'agit d'adapter les sites aux évolutions du service ferroviaire (régionalisation, grande vitesse, déclin du fret, etc.). La rationalisation des occupations vise, d'un côté, à optimiser le positionnement des fonctions ferroviaires par rapport au réseau technique ou au contexte urbain. D'un autre côté, il s'agit de réduire l'emprise spatiale des installations. Ces mécanismes sont eux-mêmes liés à la recherche de gains de productivité, de réduction des coûts de fonctionnement (entretien, gardiennage, etc.) et d'extraction de revenus des surfaces désaffectées. La modernisation et, surtout, la rationalisation des occupations croise les conceptions industrielle, aménagiste et immobilière. Les pages qui suivent détaillent ces mécanismes à travers le suivi de reconstitutions de fonctions ferroviaires.

Figure 38 : Les principes économiques sous-tendent la réorganisation des installations ferroviaires



9.1.1. Modernisation du système technique

En France, la réglementation du domaine public ferroviaire cadre les négociations sur la réorganisation des sites ferroviaires³³⁹. Elle prévoit que les collectivités territoriales financent la reconstitution des fonctions utiles au service public ferroviaire situées sur les terrains qu'elles acquièrent. Les gouvernements urbains français prennent donc en charge la reconstitution de l'outil de production de l'opérateur, en plus d'acheter ses terrains à leur valeur vénale³⁴⁰. En ce sens, les gouvernements urbains français et italiens ont un rôle distinct dans la prise en charge du déménagement de l'opérateur de l'État dans les villes. En Italie, les collectivités ne sont, en effet, pas tenues de prendre en charge cette dépense, à côté de l'achat du foncier. Les plus-values extraites de la vente des terrains servent en partie à financer la reconstitution des fonctions ferroviaires. Puisque les réaménagements sont assurés par des promoteurs et non par des sociétés mixtes ou publiques, il est attendu que les investisseurs financent ces reconstitutions. Ce peut être une prise en charge directe, comme c'est envisagé à Bolzano, ou à travers la captation d'une part des produits de cession, comme dans le cas de Milan.

Plus précisément, la réglementation française prévoit que les reconstitutions d'installations utiles au service public ferroviaire soient conçues selon le principe d'*équivalence fonctionnelle* entre l'existant et le projet. Autrement dit, le transfert doit à la fois maintenir la continuité de ce service et ne pas diminuer (ou augmenter) les caractéristiques techniques et les capacités des installations. Dans les faits, pour des raisons à la fois techniques (l'impossibilité de reconstituer les installations à l'identique, l'évolution du service, etc.) et

³³⁹ Il s'agit des articles 9 et 10 du décret du 13 septembre 1983 pour les installations qui sont la propriété de SNCF et de l'article 52 du décret du 5 mai 1997 pour les installations propriétés de RFF.

³⁴⁰ Pour rappel, la méthode du bilan aménageur en France diffusée par le CNVF et rencontrée dans les cas du secteur Saussure et de la Prairie-au-Duc Sud, a notamment pour objectif d'intégrer les coûts des reconstitutions ferroviaires dans l'économie de l'opération. Autrement dit, elle vise à sortir de cette logique de séparation de la valeur vénale du foncier et de la valeur des installations qui se trouvent dessus.

stratégiques, ce principe donne un cadre de référence aux négociations plutôt qu'il ne les résout. En fait, ce principe est lui-même un objet de négociation.

Le cadrage par le principe d'équivalence et les accommodements avec celui-ci peuvent être éclaircis par le cas du transfert de Nantes État au Grand Blottereau. La diminution des caractéristiques techniques du projet de transfert de Nantes État entre 2010 et 2012 a déjà été mentionnée. Ce changement fait suite aux pressions de Nantes Métropole qui conteste les hypothèses de la première étude d'INEXIA. Dans le rapport de force entre les parties prenantes, RFF se trouve quelque peu isolé. En effet, une fois sa décision prise de ne plus demander la reconstitution du chantier combiné du fait d'une stratégie nationale de restructuration du secteur du fret, la SNCF n'a plus vraiment d'intérêt à défendre dans l'opération³⁴¹. RFF accepte alors de reformuler les hypothèses de la première étude. Ce changement donne lieu à une négociation de la frontière entre équivalence fonctionnelle et modernisation. Cette frontière est une zone d'incertitudes pour les acteurs. Un dirigeant de la DREAL base ainsi son appréciation du volet signalisation du projet sur le respect du principe d'équivalence :

en l'occurrence puisque dans le programme du Blottereau, il y avait effectivement la modernisation de la signalisation. Donc si cette modernisation de la signalisation entre dans un cadre d'une politique générale de RFF, c'est RFF qui se le paiera avec des participations, on va dire institutionnelles classiques, dans le cadre des programmes de modernisation. Par contre, si c'est des actions liées à la reconstitution, RFF ne paiera rien et par contre il faudra trouver le financement entre les partenaires.³⁴²

Cette délimitation est porteuse d'enjeux à la fois symboliques et financiers, d'autant plus sensibles qu'ils touchent à la dépense publique. Un dirigeant de Nantes Métropole l'explique à propos du réaménagement connexe de la gare Centrale :

On précise bien à Gares et Connexions que tout ce qui serait modernisation, amélioration des systèmes existants, devrait être pris à sa charge. [...] Probablement, arrivera un moment où il faudra que l'on fasse de la vérification et de l'expertise des coûts de production du système pour s'assurer que l'on n'est pas en train de surfer sur de l'argent public pour le plaisir.³⁴³

³⁴¹ Fret SNCF est de façon structurelle la branche la plus déficitaire du groupe (Zembri 2004). Malgré plusieurs programmes de restructuration et d'investissement, elle reste en crise au passage de la décennie (400 M€ en 2010). Fret SNCF s'est ainsi lancée dans une réorganisation industrielle et commerciale dans le cadre du « plan Véron » de 2003. Le plan, qui poussait à favoriser les activités les plus rentables, n'a pas eu les effets escomptés. La stratégie du secteur est de nouveau redéfinie en 2007 sur le principe des « autoroutes ferroviaires » (Plan Marembaud). Ces plans s'accompagnent depuis 2005 d'une recapitalisation d'un montant de 1,5 Md€, dont l'État assure plus de la moitié.

³⁴² entretien 89, ancien directeur adjoint de la DREAL Pays de La Loire, 12 septembre 2012, Nantes.

³⁴³ entretien 20, chef des projets structurants, Nantes Métropole, 13 septembre 2012, Nantes.

Ainsi, lorsqu'elle reprend le projet de transfert de Nantes État, la direction régionale de RFF se montre très attentive à suivre au plus près les référentiels³⁴⁴ qui cadrent les travaux ferroviaires. Elle peut ainsi justifier que les améliorations techniques par rapport aux installations de Nantes État relèvent non pas d'une modernisation du réseau national aux dépens de la collectivité territoriale, mais de normes incontournables pour réinstaller les fonctions déplacées :

*Le référentiel RFF indique bien qu'en termes d'exploitation il faut que les aiguilles sur voie principale soient motorisées pour qu'on puisse sortir des voies principales pour rentrer sur le faisceau de la façon la plus rapide qui soit. Par contre, à l'intérieur du faisceau, les manœuvres à pied d'œuvre, manuellement par un opérateur, c'est prévu comme ça. Ça veut dire que le pivot on le fait sauter. Donc 45 millions minimum d'économies.*³⁴⁵

Si le principe d'équivalence posé par la réglementation du domaine ferroviaire fait certes l'objet de distorsions, il cadre néanmoins les négociations en permettant aux parties prenantes de tenir et d'ajuster leurs positions vis-à-vis du projet technique.

L'analyse spatiale et matérielle du principe d'équivalence est intéressante dans ce cas. Si le projet initial prévoyait un transfert des installations en extension du site du Grand Blottereau, le nouveau projet est désormais conçu de façon à insérer ces installations dans le faisceau existant. Après que les dirigeants de Nantes Métropole eurent dit à l'établissement public :

« Vous poussez trop loin le bouchon, c'est pas imaginable, c'est pas finançable, donc c'est pas la peine de continuer, il faut essayer de réduire les choses », RFF a fait le boulot, a convenu que finalement l'ensemble des fonctions pourrait être inclus dans les faisceaux existants.³⁴⁶

Les hypothèses antérieures sont donc revues à la baisse :

*Dans l'étude précédente, il ressortait que certaines installations ferroviaires étaient disposées de l'autre côté de Blottereau, côté dépôt [trains régionaux], qui demandait ce fameux remblaiement à x millions, et donc, ce coût, il fallait essayer de trouver une rationalisation. [...] De 15 km de voies, on est passé à 10 km, de par le changement des unités trains travaux, de l'organisation du travail, etc.*³⁴⁷

Le transfert des installations devient une fusion de Nantes État et du Blottereau. Les fonctions du premier site sont insérées dans les plateaux ferroviaires du second (cf. Figure 39). Pour cela, l'agent de RFF a dû

³⁴⁴ Le référentiel est le minimum technique requis pour une installation ferroviaire. En concevant le projet de reconstitution sur cette base RFF peut à la fois baisser les coûts de la reconstitution et sortir du débat entre reconstitution et modernisation avec Nantes Métropole. Les éventuelles améliorations entre l'existant et le projet sont en effet dues à des normes ou des règlements répertoriés dans le référentiel existant.

³⁴⁵ entretien 61, chef du service aménagement et patrimoine région Bretagne - Pays de Loire, RFF, 12 septembre 2012, Nantes.

³⁴⁶ entretien 20, ibid.

³⁴⁷ entretien 61, ibid.

*imaginer un plan de voies qui réponde aux besoins divers que sont les garages circulations, c'est-à-dire en cas d'aléa pouvoir stocker les trains, qu'ils soient fret ou voyageur, les voies de réception fret, le chantier local de production fret, la base travaux, éventuellement du stockage de [trains régionaux] thermique ou électrique en fonction du plateau [...] pour éventuellement faire diminuer la pression sur le dépôt, qui commence à être engorgé en heures creuses.*³⁴⁸

En d'autres termes, le faisceau existant est adapté à l'évolution des besoins fonctionnels et commerciaux du réseau (sa régionalisation, son électrification). Ce qui renvoie à la logique de modernisation énoncée précédemment. L'analyse du transfert de Nantes État révèle ainsi (i) un changement produit par des facteurs internes et externes au système technique ; (ii) les accommodements avec le principe d'équivalence fonctionnelle ; (iii) l'évolution du positionnement des acteurs pour des raisons politiques et financières dont certaines échappent à la gestion territoriale (plans fret).

Figure 39 : L'intégration des fonctions de Nantes État dans le faisceau existant du Grand Blottereau



Source : RFF, 2011.

Le « Plan du fer » de l'Areale de Bolzano donne à voir encore plus clairement les deux aspects du projet de modernisation : les gains de productivité et les adaptations aux évolutions

³⁴⁸ Idem.

des services ferroviaires. Il confirme aussi la contribution des collectivités à sa définition. L'Areale est un site marqué par la période fasciste, au cours de laquelle des fonctions du réseau *national* y ont été implantées dans le cadre d'une politique d'italianisation de la ville (cf. chapitre 1). Le site connaît avec le projet actuel un mouvement d'européanisation et de régionalisation (nous devrions écrire « provincialisation » dans ce cas précis). La mise en place du corridor du Réseau de transport transeuropéen Méditerranée-Scandinavie a des conséquences locales. Le projet de tunnel du Brenner qui date des années 1960 a été réintégré dans la seconde moitié des années 1990 dans cette politique européenne. Elle implique que la voie d'accès au futur tunnel du Brenner devienne une ligne à grande vitesse à très forte capacité³⁴⁹. La traversée de Bolzano constitue de ce point de vue un goulot d'étranglement (*collo di bottiglia*). D'une part, les rayons de courbure des voies à la sortie de la gare en direction du Brenner nécessitent de forts ralentissements. D'autre part, la ligne provinciale de Merano vient s'ajouter au trafic du Brenner dans le dernier tronçon. Au total, la traversée de la ville est surchargée, car les trafics fret, grande vitesse, grandes lignes, régionaux et provinciaux se superposent sur un tracé sinueux donc lent.

Le nouveau Plan du fer vise à fluidifier le nœud bolzanien par l'ajout d'une troisième voie d'entrée à la gare, l'augmentation du nombre de quais et l'extension des rayons de courbure du nouveau tracé. Limiter les interférences, spécialiser les voies, simplifier les aiguillages, augmenter les vitesses, multiplier les possibilités d'itinéraires, réduire les interdistances entre les trains sont autant de mesures destinées à fluidifier l'un des principaux goulots d'étranglement du réseau italien. Selon un dirigeant territorial de RFI,

*le fait que je simplifie les installations me permet d'optimiser l'activité, mais aussi de réduire les coûts de maintenance et autorise à concentrer les ressources dédiées à la maintenance dans les points les plus importants.*³⁵⁰

Cet acteur exprime ici clairement la continuité entre la pensée technique de l'ingénieur ferroviaire et les principes économiques de productivité et de rentabilité (Vatin 2008). Pour RFI, « l'avantage est qu'il y aura une accélération [*velocizzazione*] des itinéraires. Aujourd'hui, les mouvements sont à trente à l'heure, alors que nous aurons des mouvements à soixante à l'heure ; donc accélération, augmentation de capacité »³⁵¹. Pour ce faire, les aiguillages du nouveau faisceau seront

³⁴⁹ Le projet prévoit notamment le passage à quatre voies de la ligne d'accès au tunnel entre Vérone et la frontière, ainsi que l'automatisation et la centralisation des aiguillages et des systèmes de sécurité.

³⁵⁰ entretien 77a, dirigeant en charge de l'axe orizontale de la Direction Commerciale ed Esercizio Rete, RFI, 6 février 2013, Milan.

³⁵¹ entretien 81, dirigeant en charge de l'axe orizontale de la Direction Commerciale ed Esercizio Rete, RFI, 25 mars 2013, Milan.

gérés « *par un système central à commandes de nouvelle génération* »³⁵². D'autres gains de productivité s'effectueront grâce à l'autonomisation des parcours. L'objectif est de créer une « *gare élémentaire* »,

*où je suis en mesure d'arriver jusqu'aux quais de façon indépendante par rapport aux autres afin de permettre la simultanéité des mouvements. Je peux arriver d'un côté et de l'autre en même temps sans interférer et créer des étranglements. [...] Nous l'avons fait aussi [...] pour les voies liées au monde de la manutention de l'infrastructure.*³⁵³

Non subordonnés au principe d'équivalence fonctionnelle comme en France, les ingénieurs de RFI profitent de la reconfiguration de l'Areale voulue par le gouvernement urbain pour moderniser leur outil de travail. Sur la base de l'accord interinstitutionnel signé avec la Province et la commune, il s'agit pour eux non seulement de rendre la gare plus efficace, mais également de l'adapter aux services régionaux et grande vitesse.

En effet, l'augmentation de la vitesse, l'autonomisation des itinéraires ou encore le changement de la signalisation ne relève pas que d'une recherche de productivité accrue. Ces changements ont aussi pour but de mettre ce tronçon au niveau technique requis par le corridor du Réseau de transport transeuropéen. Pour RFI qui a la charge de mettre en place ce corridor dans la partie italienne, l'Areale est un maillon d'un projet d'échelle européenne. C'est une contribution au projet d'un réseau de corridors ferroviaires, fluidifiant le transport de marchandises dans le marché unique.

À ce projet spatial d'échelle continentale s'ajoute un projet provincial. À côté des quatre quais centraux de 400 m de long destinés aux trains grandes lignes, le quai le plus proche de la gare est réservé à la voie qui mène à la seconde ville de la Province, Merano. Combiné à la troisième voie, cela permet de créer un itinéraire autonome pour le service provincial. De plus, à la différence du quai actuel en impasse, cet itinéraire peut se prolonger dans la direction opposée (diamétralisation) vers l'amont de la vallée du Brenner. La Province autonome, qui « *de ce point de vue est très active et est en train de se donner beaucoup de mal* »³⁵⁴, pousse donc ses pions sur le site de l'Areale. Ce site constitue le centre du système ferroviaire provincial dans lequel cette institution investit beaucoup afin de le contrôler et de le développer dans une perspective d'intégration territoriale³⁵⁵. Davantage qu'à un

³⁵² Idem.

³⁵³ Idem.

³⁵⁴ Idem.

³⁵⁵ Dans les dix dernières années, la province a rouvert et électrifié des lignes (Val Venosta), financé des travaux de maintenance sur les lignes et dans les gares (Val Pusteria), fait l'acquisition de trains. Elle passe progressivement au cadencement du service et à la gestion directe des lignes (Bolzano-Merano). Elle détient une

perfectionnement technique, la restructuration de l'Areale contribue à des projets spatiaux supra — et infranationaux, qui modifient ses échelles d'appartenance dans deux directions : une régionalisation commandée par la Province et une européanisation mise en œuvre par les FS.

En plus du faisceau proprement dit, ces changements se retrouvent dans les fonctions de maintenance du système technique. Les ateliers ont été construits à une période où les manœuvres et l'entretien s'effectuaient en décomposant les trains. Pour des raisons de productivité, les manœuvres de composition tendent désormais à être réduites au maximum. Par conséquent, le stationnement et la maintenance se font par rame, ce qui nécessite des voies de stockage et des hangars beaucoup plus longs. Les deux ateliers encore en service n'accueillent plus que des rames régionales³⁵⁶. Il en va de même pour les fonctions de maintenance du réseau :

*Les dotations infrastructurelles dont nous disposions souffraient du fait qu'à une époque [...] pour remiser les matériels roulants qui étaient utilisés pour la maintenance, on avait besoin de quais même assez courts. Parce qu'il suffisait de remiser un wagon [...]. Désormais, la logique est au contraire d'avoir ce qui est appelé des trains chantiers qui ont une longueur d'environ 300 mètres. Donc le travail qui a été fait a été de créer moins de voies, mais plus longues, de telle façon que quand on doit remiser un des trains chantiers qui doit aller faire de la maintenance sur la ligne, il soit possible de le remiser entièrement.*³⁵⁷

Le plan du fer prévoit en effet une réduction du nombre de voies de maintenance et leur allongement. Le nouvel atelier abriterait trois voies de 300 m de long pouvant également contenir des trains à grande vitesse « pour éventuellement pouvoir remiser ce type de matériel vu qu'ils s'arrêtent là, la nuit, pouvoir éventuellement faire de la maintenance [...] pour pouvoir opérer de façon continue »³⁵⁸. De son côté, la Province a acquis une emprise des FS située dans la zone industrielle de Bolzano. Elle va y construire des ateliers de maintenance pour sa compagnie et gagner ainsi en autonomie sur ce plan. Aussi, le double mouvement infra — et supranational dévoilé dans l'analyse du projet technique du faisceau de la gare se vérifie dans ses fonctions annexes. Le projet de modernisation sépare, dédouble et spécialise ce qui était initialement un site fonctionnel du seul réseau national.

La réorganisation du système technique à l'occasion de la reconversion urbaine des avant-gares est sous-tendue par des logiques de modernisation. Elle matérialise les recherches

société d'ingénierie spécialisée pour mener ces projets (Strutture Trasporto Alto Adige) et une compagnie de transport qui assure le service ferroviaire (SAD trasporto locale).

³⁵⁶ Le Masterplan prévoit la reconversion en équipement public du grand atelier des locomotives, répondant à la requête du collectif « Salviamo le officine FS » (Rizza 2003b).

³⁵⁷ entretien 81, *ibid.*

³⁵⁸ *Idem.*

de gains de productivité, d'économies et d'adaptation aux évolutions du service ferroviaire. Pour autant, au concret, cette réorganisation ne peut être comprise comme le seul résultat de dynamiques internes au système technique ou de transformations de l'économie politique du secteur. Elle est aussi due à des pressions qui émanent, pour l'essentiel, des gouvernements urbains et régionaux. L'analyse de la rationalisation des occupations va rendre encore plus manifeste cette idée.

9.1.2. Rationalisation des occupations ferroviaires

Plus encore que le projet de modernisation, la rationalisation des occupations se trouve à la jonction des conceptions industrielle, urbanistique et immobilière. La rationalisation des fonctions de l'opérateur de l'État à travers l'optimisation du positionnement et le compactage des installations se retrouve dans les quatre projets suivis (cf. Tableau 17). Pour mieux saisir comment ce processus articule les trois conceptions, nous allons suivre le projet de reconstitution du grill et de la base travaux des Batignolles à Paris, puis de l'atelier de maintenance de Farini à Milan.

Tableau 17 : Les surfaces occupées avant et après la réorganisation des sites ferroviaires

	Emprise initiale (ha)	Emprise projetée (ha)	Réduction emprise
Batignolles (dont Geodis)	34,8 (4,23)	12,2	65 %
Nantes État	27	0	100 %
Scali (dont Farini)	110 (54)	19 (13,2)	83,7 % (76,6 %)
Areale (dont nouvelles acquisitions)	32,3	4,7 (+4,8)	85,5 % (70,6 %)

Sources : APUR (2001), Mairie de Paris et SEMAVIP (2009), Comune di Milano (2009), Boris Podrecca Architekten, ABDR Architetti Associati, et Theo Hotz Partner (2013).

Les fonctions du grill et de la base travaux constituent le cœur de l'avant-gare Saint-Lazare (cf. Figure 40). C'est « *l'endroit où la nuit on va mettre les trains qui fonctionnent pas, où on va entretenir les locomotives, où on a une base travaux qui entretient les voies, les caténaires, les ouvrages d'art* »³⁵⁹. La municipalité parisienne envisage d'abord un éloignement de ces fonctions ferroviaires. Selon le chef de projet de la Direction de l'urbanisme, au début,

³⁵⁹ entretien 65, chargé de mission, département valorisation et développement fonciers, Direction de l'immobilier, SNCF, 10 avril 2012, Paris.

*on a essayé de faire partir un maximum de choses à l'extérieur, en banlieue [...] à un moment donné, on s'est posé la question de reconstituer je ne sais trop quoi sur Clichy et puis ça posait effectivement des problèmes parce que la mairie de Paris était par ailleurs en négociation avec la ville de Clichy.*³⁶⁰

Au total, seule la base de maintenance des trains est installée à Clichy sur une emprise appartenant déjà aux établissements ferroviaires, et parce qu'elle est « *bien desservie ferroviairement à Clichy avec l'espace qu'il fallait* »³⁶¹. En plus de la limite administrative entre la ville centre et les communes périphériques, les logiques du réseau technique déterminent le positionnement des fonctions :

*Au départ, l'État ou la ville nous disaient « vous allez reconstituer ça à Nanterre ou je ne sais où, vous allez ailleurs quoi ». Donc la première chose, c'était de montrer que la plupart de ces installations ne pouvaient pas aller ailleurs, c'est tout le concept d'avant-gare : toutes les grandes gares parisiennes ont besoin d'avoir des installations à proximité de la gare voyageurs. À proximité c'est 2-3 km. [...] Donc on a eu cette première discussion avec la ville et l'État, de leur montrer quel était ce concept d'avant-gare. Et qu'il fallait absolument qu'un grand nombre d'installations restent à proximité de la gare Saint-Lazare. Et à proximité de la gare Saint-Lazare à Paris, il y a Batignolles et puis c'est tout.*³⁶²

Les acteurs outillés de la Ville finissent par intégrer ces contraintes fonctionnelles :

*ils nous ont expliqué qu'ils avaient des fonctions qui étaient intimement liées à la gare. Parce que le système de Saint-Lazare part en pomme d'arrosoir dans toutes les directions et que si on envoie certaines fonctions sur une branche ils seraient obligés de faire du rebrousse poil pour aller dans les autres branches, etc.*³⁶³

La Direction de l'urbanisme reconnaît désormais « *que le faisceau Saint-Lazare, il est compliqué, il est extrêmement tordu, il y a des travaux partout, tout le temps. La peur de tout le monde c'est qu'il y ait, comme on dit, un journal de vingt heures là-dessus* »³⁶⁴. Les acteurs ont donc convenu que les fonctions de l'avant-gare devaient être reconstituées dans le périmètre des Batignolles.

Les reconstitutions du grill et de la base travaux ne sont pourtant pas une simple translation, mais bien une transformation. Elles matérialisent la négociation entre la recherche de valorisation foncière, le principe urbanistique de la substitution du réseau technique par des programmes mixtes. Elles donnent forme aux projets de rationalisation et de modernisation des installations. Le grill est un garage où les locomotives sont l'objet d'opérations de maintenance légère, c'est donc un équipement relevant du domaine d'activité de la SNCF. Un grill existe sur le site au moment des négociations, c'est à ce titre qu'il est reconstitué, avec toutefois une capacité moindre que le précédent (SNCF — Direction de Paris Saint-Lazare

³⁶⁰ entretien 2, chef de projet des ZAC Porte d'Asnières et Clichy Batignolles, Direction de l'urbanisme - Sous-direction de l'aménagement, Ville de Paris, 26 mars 2012, Paris.

³⁶¹ entretien 65, *ibid.*

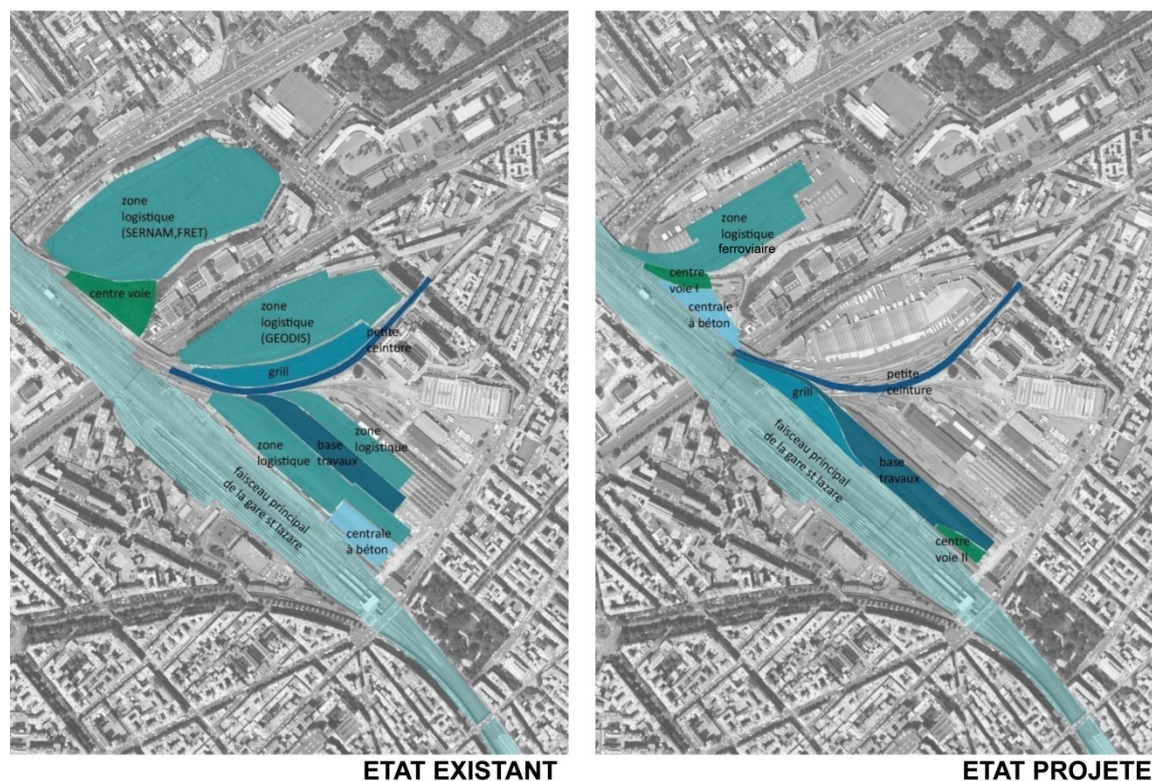
³⁶² *idem.*

³⁶³ entretien 1a, urbaniste du projet urbain de Clichy Batignolles, 21 mars 2012, Paris.

³⁶⁴ entretien 2, *ibid.*

2007). La base travaux est le lieu de préparation des convois de chantiers d'entretien du réseau, elle est donc la propriété de RFF. Les dimensions de la base travaux sont également réduites. Le projet prévoit cinq voies de 350 m, c'est-à-dire une diminution par deux du linéaire total et une division par quatre du nombre de voies³⁶⁵. Mais comme à Bolzano, ce qui importe désormais aux établissements ferroviaires est de disposer d'un linéaire de plus de 300 m d'un seul tenant pour éviter les manœuvres de composition.

Figure 40 : Compactage et optimisation de la localisation des activités ferroviaires des Batignolles



Source : Paris Batignolles Aménagement (2013).

La reconstitution de l'avant-gare des Batignolles est un compactage. D'autant qu'outre la réduction du linéaire de voies, des bâtiments de bureaux se superposent aux installations. Les activités ferroviaires constituent le « rez-de-faisceau » des bureaux. Ces derniers sont donc placés neuf mètres au-dessus des voies ferrées. Ce dispositif a été proposé très tôt par l'urbaniste :

³⁶⁵ Ainsi, « les exploitants et gérants de l'infrastructure de la gare Saint-Lazare considèrent que cette organisation à 5 voies est le minimum au dessous duquel la maintenance et le développement du réseau perturberaient de façon inacceptable le service offert aux voyageurs et ne seraient plus compatibles avec la régularité des circulations » (SNCF - Direction de Paris Saint-Lazare 2006: 4).

La deuxième discussion, ça a été [les fonctions] qui restent à Batignolles où on les met, donc on a cherché à compacter le long du faisceau pour dégager pour les projets urbains le maximum de terrains. [...] Donc il y a eu de très longues discussions sur comment on compactait ça, nous on demandait plus d'épaisseur, [l'urbaniste] disait « mais non vous avez pas besoin », etc. [...] On a optimisé par rapport aux installations qui s'étendaient, qui prenaient du terrain. [...] On a quelque chose qui marche mieux finalement, mais qui prend moins de terrain, [...] c'est mieux organisé.³⁶⁶

En plus d'un compactage, ces reconstitutions répondent donc à une volonté d'optimisation de la localisation des installations, en termes aussi bien urbanistiques que ferroviaires. Dans une logique d'aménagement, cette optimisation permet de dégager les terrains pour le parc et les programmes de logement, ainsi que de regrouper les installations ferroviaires le long du faisceau. De plus, ce dispositif permet de « *faire écran aussi, pour le jardin, pour les programmes de logements qui sont derrière* », et de masquer ces fonctions techniques. Bref, la conception aménagiste et les enjeux immobiliers façonnent le dispositif mis en place. Du côté ferroviaire, le positionnement de l'avant-gare le long du faisceau permet un accès facilité à celui-ci et même, dans le cas du grill, un fonctionnement en double sens. Ces améliorations ont aussi des effets sur les conditions de travail. Auparavant en plein air, la reconstitution sous dalle permet de préparer les trains à l'abri de la pluie et du vent. Dans la base travaux, la pose d'un pont roulant facilite le portage des éléments (traverses, rails, etc.) à charger sur les trains de travaux.

Cette reconstitution favorable au fonctionnement ferroviaire et à l'aménagement urbain nécessite une mise au point complexe aux niveaux technique et de la propriété. Selon son maître d'œuvre, « *ça a pris une consistance forte parce qu'on voulait l'intégrer, construire par-dessus, du coup c'est devenu un monstre assez lourd à fabriquer* »³⁶⁷. Paris Batignolles Aménagement fait ainsi construire un ouvrage capable de soutenir les bâtiments de bureaux et la voie qui les dessert. Le grill et la base travaux sont logés au-dessous. Le cahier des charges prévoyait initialement qu'un volume continu, d'une hauteur de huit mètres, soit dégagé dans ce caisson. Lors du développement du projet entre septembre 2009 et la fin 2010, Paris Batignolles Aménagement et son bureau d'étude questionnent le principe structurel de la superposition des ouvrages. Afin de laisser le champ libre aux promoteurs immobiliers et aux architectes pour la construction des programmes de bureaux, ils décident de ne pas déterminer par avance les points d'appui des futurs bâtiments. Pour ce faire, la dalle séparant les activités ferroviaires et les bureaux devait être en mesure de reprendre les charges des bâtiments de bureaux, avec pour conséquence la réalisation d'un ouvrage plus épais. Le volume sous la dalle demandé par les entreprises ferroviaires n'est alors plus disponible uniformément. L'épaisseur de la dalle, la

³⁶⁶ entretien 65, *ibid.*

³⁶⁷ entretien 1a, *ibid.*

hauteur des poutres qui la soutiennent et le volume disponible sous celle-ci sont façonnés par les charges attendues des programmes de bureaux d'un côté et par le fonctionnement précis des installations ferroviaires de l'autre. La volonté de la société d'aménagement de valoriser au mieux les charges foncières au-dessus d'un ouvrage coûteux en ne contraignant pas les futurs promoteurs entraîne une collaboration étroite entre les bureaux d'études urbains et ferroviaires pour définir en quels points la hauteur pouvait être diminuée. La conception immobilière travaille ici le cœur du projet ferroviaire.

Nous voudrions encore progresser dans l'analyse en rendant compte de la distribution et des relations de propriétés dans cet ouvrage complexe. Le terrain est au départ la propriété de la SNCF. La propriété se divise désormais dans les trois dimensions et entre de nombreux acteurs. Paris Batignolles Aménagement revend les morceaux de la dalle de couverture du caisson, en même temps que les charges foncières des différents lots aux promoteurs. Ces derniers cèdent à leur tour à des bailleurs sociaux, des foncières ou des copropriétés selon les programmes. La partie de la dalle située sous la voie de desserte revient à la mairie de Paris. De leur côté, les opérateurs ferroviaires possèdent les volumes occupés par leurs équipements sous la dalle (cf. Figure 41).

Figure 41 : Les conceptions industrielles, immobilières et urbanistiques matérialisées dans la dalle de couverture des fonctions ferroviaires



Source : Cyrille Weiner (Paris Batignolles Aménagement [en ligne] www.paris-batignolles-aménagement.fr).

Très convoité, l'espace compris entre les poutres soutenant la dalle de séparation complique cette distribution des volumes. En effet, l'aménageur souhaite en récupérer le plus possible afin que les promoteurs puissent y faire passer les réseaux. Ayant vu se réduire leur volume de 8 m sous les poutres, RFF et SNCF demandent de leur côté que les espaces entre

les poutres leurs soient laissés pour y placer des locaux techniques. Parmi les éléments techniques devant se loger entre les poutres se trouve le dispositif de désenfumage. Il complexifie un peu plus le découpage des propriétés. Sur ce point, les bureaux d'étude et les maîtrises d'ouvrage sont confrontés au vide juridique, en matière de réglementation incendie, dans lequel se trouve l'objet qu'ils conçoivent. N'étant ni un tunnel ferroviaire ni un établissement recevant du public, il faut modéliser des événements afin d'évaluer le comportement de l'ouvrage lors d'un incendie. L'une des données d'entrée de ces études est constituée par le refus de Paris Batignolles Aménagement qu'il y ait des trémies d'aération en surface de la dalle, car elles diminueraient les surfaces cessibles aux promoteurs et donc les charges foncières. Le désenfumage doit dès lors s'effectuer dans la paroi du caisson donnant sur le faisceau ferré. Selon les conclusions de ces études, le grill peut être désenfumé naturellement par des ouvertures dans la paroi. En revanche, la base travaux et sa voie d'accès située derrière le grill, doivent être désenfumées mécaniquement. Aussi, en plus du foncier de sa base travaux, RFF a dû acheter à la SNCF les volumes occupés par ces gaines entre les poutres.

Le principe de superposition proposé par l'urbaniste afin d'optimiser les relations entre aménagement urbain et espaces ferroviaires a donné lieu à un découpage technique et foncier, dans les trois dimensions. Les logiques immobilières, urbanistiques et industrielles y sont totalement imbriquées. Une coopération étroite entre maîtres d'ouvrage et maîtres d'œuvre de la ville et des ferroviaires a été nécessaire. Elle a impliqué le déploiement d'actions et d'interactions stratégiques, techniques et de propriété.

Ces relations ne sont pas exemptes de rapports de force. La SNCF utilise en effet la dépendance technique de RFF pour mieux tirer parti du projet ferroviaire sur le plan financier et fonctionnel. Le grill fonctionne en double sens. La base travaux en sens unique. De plus, RFF doit acheter des terrains à la SNCF – « *quand même 20 000 m², qu'on a payé une fortune* »³⁶⁸. Il doit aussi acquérir des volumes pour faire passer ses gaines de désenfumage. Le gestionnaire d'infrastructure doit aussi prendre en charge une centrale à béton du fait du retrait de la SNCF de cette opération. Au total, les agents de RFF considèrent leur entreprise lésée. Voici le récit désabusé de l'un d'eux à propos de la centrale à béton :

on devait leur vendre une zone qui devait être utilisée pour une centrale à béton. Le jour où ils se sont rendu compte qu'une centrale à béton économiquement ça leur rapportait rien, ils ont appelé la Ville de

³⁶⁸ entretien 57, chef de projet à la Direction de l'aménagement et de l'immobilier Ile-de-France de RFF, 2 avril 2012, Paris.

Paris en disant : « on laisse tomber la centrale à béton ». Mais comme la Ville de Paris avait vendu à la concertation publique le fait qu'il y aurait une centrale à béton pour faire moins de pollution, etc., ils étaient bien coincés donc ils ont dit à RFF : « ben vous portez le projet ». Donc au lieu de vendre 20 000 m² de terrain à la SNCF [...], on s'est tapé une centrale à béton qui nous rapporte rien et qui nous a coûté 1,5 million de travaux pour l'embrancher. Non, mais on est très bon dans les négociations !³⁶⁹

Il y a l'unité des opérateurs ferroviaires face au monde urbain pour négocier l'accord de 2006. Et puis, dans le détail du projet technique, les deux établissements disposent de forces inégales sur des enjeux indissociablement techniques et financiers. Cette asymétrie résulte de la maîtrise de l'ingénierie par la SNCF.

À l'échelle métropolitaine, le cas milanais confirme cette confluence des conceptions dominantes dans les choix de relocalisation de l'opérateur ferroviaire. Ce processus suit un double mouvement d'externalisation et de spécialisation des sites accueillant des fonctions de fret et de maintenance. Inscrit dans le moyen terme, il vise à éviter les interférences avec le trafic voyageur et à dégager les terrains les plus valorisables pour les vendre. Globalement, « *la prévision est d'aller vers des installations plus organisées, plus équipées, plus grosses* », ce qui correspond à « *un gain de productivité [efficientamento], pour sûr, des activités* » grâce au « *regroupement des activités de maintenance* »³⁷⁰. Les logiques de relocalisation et de modernisation sont ici imbriquées. Pour un autre membre des FS à Milan, elles suivent une politique industrielle autonome :

La redéfinition des fonctions industrielles, c'est-à-dire là où mettre les activités de production, l'entreprise ferroviaire l'a fait. [...] Trenitalia, avec Trenord, ont décidé de comment réorganiser les choses.³⁷¹

Concrètement, les installations dédiées à la maintenance des trains régionaux sont regroupées sur le site de Rho situé dans la périphérie milanaise. Rho accueillait précédemment la maintenance de trains grandes lignes, qui a été transférée dans les sites de Greco et de la Martesana désormais spécialisés sur ce service. Incontestablement, à Milan, le processus de concentration et de spécialisation industrielle a précédé les négociations entreprises dans l'Accord de programme. De fait, malgré le blocage du processus de négociation cadré par l'accord, « *par rapport à 2009-2010 [...], certaines opérations ont été mises en branle par les Ferrovie entre-temps, indépendamment des termes de l'accord* »³⁷². L'opérateur poursuit donc ses travaux de modernisation et de rationalisation de l'étoile ferroviaire.

³⁶⁹ Idem.

³⁷⁰ entretien 73, chargé de projet, Sistemi Urbani, Polo Territoriale Nord, 14 décembre 2012, Milan.

³⁷¹ entretien 77b, agent de l'Asse Orizzontale de la Direction Commerciale ed Esercizio Rete, RFI, 6 février 2013, Milan.

³⁷² entretien 27, responsable des Scali au service Progetti Strategici à la Direction Sviluppo del Territorio de la Ville de Milan, 10 janvier 2013, Milan.

Pour autant la conception industrielle n'est pas le seul guide de la réorganisation de la présence du réseau dans la métropole milanaise. D'une part, à l'intérieur de la firme, les enjeux immobiliers sont au cœur des réflexions sur ce repositionnement. Sistemi Urbani et la direction du groupe encouragent en effet RFI dans cette démarche. À Milan, RFI a ainsi convenu avec Sistemi Urbani d'un document nommé « Programme de libération des terrains ». Ses agents ont « à plusieurs reprises demandé aux structures compétentes de RFI de [leur] donner les délais précis » de ces libérations³⁷³. Un des dirigeants territoriaux de RFI confirme que « l'input que nous avons est de chercher à faire tout ce que nous devons faire en tant que gestionnaire de l'infrastructure [...] en occupant le moins d'espace possible »³⁷⁴. Pour ce faire, les ingénieurs ferroviaires se demandent « comment renoncer aux terrains ? » afin de les céder et, pour les faisceaux qui doivent être maintenus, « comment dessiner, projeter au-dessus ? »³⁷⁵. Les dirigeants de RFI ont intégré la conception immobilière dans leurs réflexions sur l'organisation du réseau dans l'espace urbain.

Mais la dialectique qui sous-tend la rationalisation des occupations intègre les logiques industrielles du gestionnaire d'infrastructure. Celui-ci réduit les surfaces à garder et à entretenir, et donc les coûts d'exploitation. Ainsi, « cela nous convient aussi [fa gioco] de rationaliser l'installation, parce qu'il y a un espace énorme à entretenir qui est un peu inapproprié [fuori luogo] »³⁷⁶. Comme nous l'avons montré dans le chapitre dédié aux directions immobilières, il y a une dialectique, à la fois pratique et de légitimation, entre ces deux processus. Le *rightsizing* réduit les coûts de gestion et fait apparaître des biens cessibles. La cession de ces biens génère du profit, justifiant ainsi l'activité de resserrement.

D'autre part, cette réorganisation s'opère en lien avec l'environnement de la firme. Ainsi, contrairement à ce qu'en dit l'ingénieur de RFI précédemment cité, la relocalisation des fonctions de Farini à Rho ne relève pas de stratégies autonomes de l'opérateur. La fenêtre d'opportunité ouverte par l'Accord de programme influence le processus, comme l'explique un membre de la Direction de l'urbanisme :

*au départ [RFI] avait mis un bout du site de [Rho] dans l'accord [de programme], mais ensuite, au contraire, [...] puisque cet accord vise une rationalisation des structures ferroviaires, certaines structures qui sont [...] à Farini ont été déplacées, délocalisées [...] dans cette portion du site de [Rho] qu'initialement les Ferrovie avaient l'intention de désaffecter.*³⁷⁷

³⁷³ entretien 73, ibid.

³⁷⁴ entretien 81, ibid.

³⁷⁵ entretien 77b, ibid.

³⁷⁶ entretien 81, ibid.

³⁷⁷ entretien 27, ibid.

La négociation du redéveloppement urbain des *Scali* a donc des effets rétroactifs sur les stratégies du groupe.

La relocalisation des ateliers de San Rocco, situés au sud du Scalo Farini, confirme que les échanges aux tables de négociation ont joué un rôle dans la réorganisation des fonctions de l'opérateur dans la métropole. Ce sont les seules activités de maintenance qui restent dans cette vaste emprise. Ces ateliers ont été affectés aux trains régionaux du fait de leurs dimensions réduites, qui ne permettent pas de leur faire prendre en charge les trains grandes lignes. Trenord n'avait pas l'intention de déplacer cette structure, mais la Ville le souhaite, afin que la partie au sud du faisceau soit réaménagée. Depuis les années 1970, seule la transformation de la partie nord du site était planifiée, mais des demandes des riverains et un ancien projet de nouvelle voie routière de la Ville ont poussé la Direction de l'urbanisme à négocier ce périmètre. Selon un agent de la Direction de l'urbanisme, c'est à travers l'Accord de Programme que

*nous avons demandé d'aligner la ligne ferroviaire [...] de façon à réduire l'encombrement du faisceau ferroviaire dans cette partie de la ville et à récupérer aussi la face sud pour la requalification urbaine. Parce qu'aussi, tout ce secteur urbain [...] au sud-ouest de la ligne ferroviaire est très résidentiel, de qualité même, qui a cependant tout un côté pas terminé du point de vue urbanistique, typiquement vers le chemin de fer.*³⁷⁸

En contrepartie, les FS ont demandé à ce que les coûts de déplacement de cette installation soient soustraits des plus-values à réinvestir dans l'étoile ferroviaire. Le repositionnement des ateliers San Rocco articule donc les trois conceptions dominantes. Du point de vue industriel, la relocalisation s'inscrit dans un projet de regroupement des installations à l'échelle métropolitaine. Du point de vue financier, l'emprise libérée pourra être valorisée et céder avec le reste des Scali. Du point de vue urbanistique, la frange sud du site pourra être requalifiée.

* * *

Le suivi de la reconstitution d'installations ferroviaires permet de préciser notre connaissance des logiques qui sous-tendent la reconversion des sites. Il met d'abord en évidence les puissantes logiques industrielles de modernisation et de rationalisation qui structurent les choix et les actions des entreprises. On comprend que nous ne sommes pas face à un reflux, mais à un redéploiement de l'opérateur dans l'espace urbain. Toutefois, ce redéploiement est négocié. Aux logiques industrielles s'ajoutent celles urbanistiques et immobilières, qui pénètrent jusqu'au cœur des projets d'ingénierie ferroviaire. L'intégration de

³⁷⁸ Idem.

ces logiques est liée à l'encastrement de ces projets dans ceux, plus larges, de reconversion des sites. De fait, si certaines décisions échappent à la gestion territoriale, notamment celles relatives au fret, le rôle des collectivités territoriales est crucial dans la réorganisation des étoiles ferroviaires et donc du pouvoir logistique des opérateurs. Le réseau s'en trouve d'ailleurs rééchelonné. À l'échelle nationale s'ajoutent des échelles métropolitaine et régionale et, dans le cas de Bolzano, européenne. Enfin, il faut relever l'importance du cadre réglementaire dans la définition des modalités de reconversion. En France, la réorganisation des emprises est bornée par la réglementation nationale de la domanialité ferroviaire. Par conséquent, la rationalisation et la modernisation du réseau s'effectuent grâce au financement des gouvernements urbains. En Italie, une telle réglementation n'existe pas et les FS et les gouvernements urbains cherchent à financer la réorganisation du réseau par les plus-values produites par l'aménagement.

Figure 42 : La reconstitution des installations ferroviaires le long du faisceau dégage des espaces pour réaliser les programmes immobiliers et les équipements publics aux Batignolles

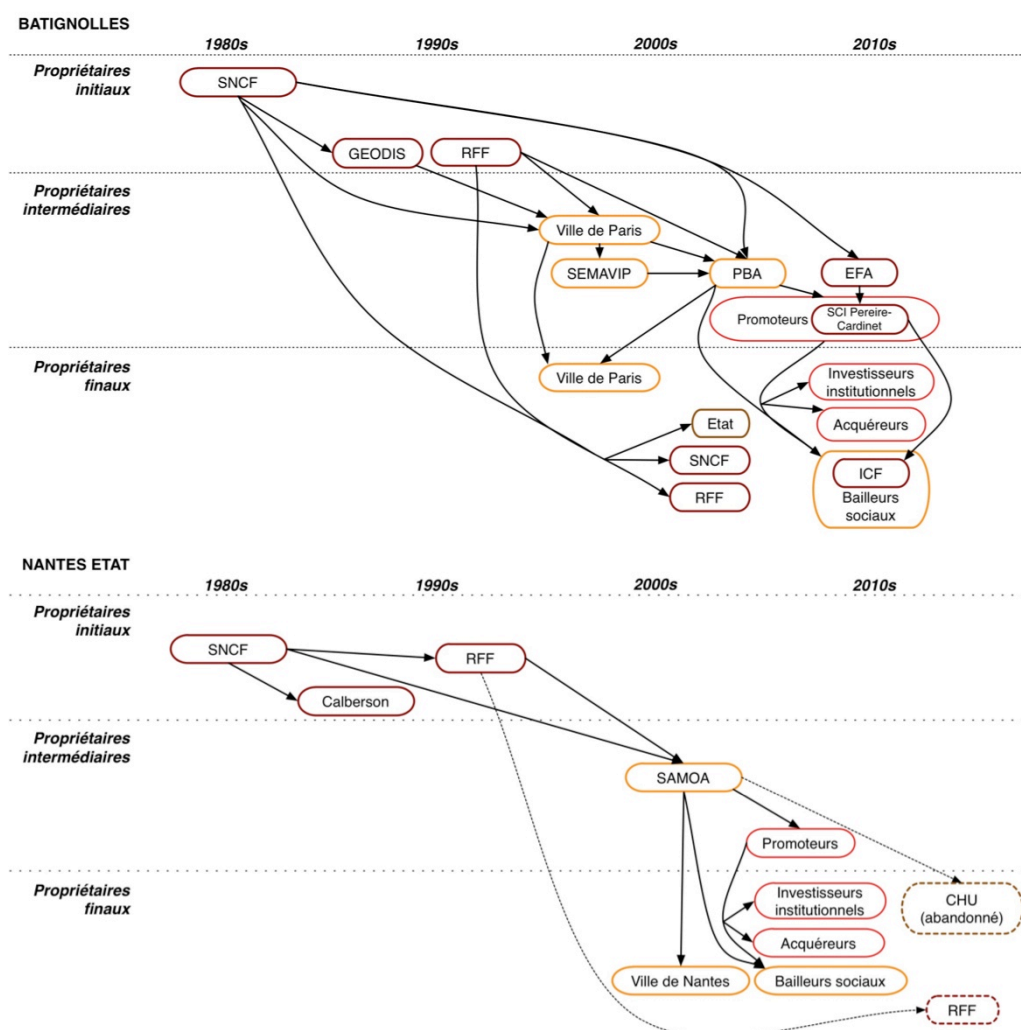


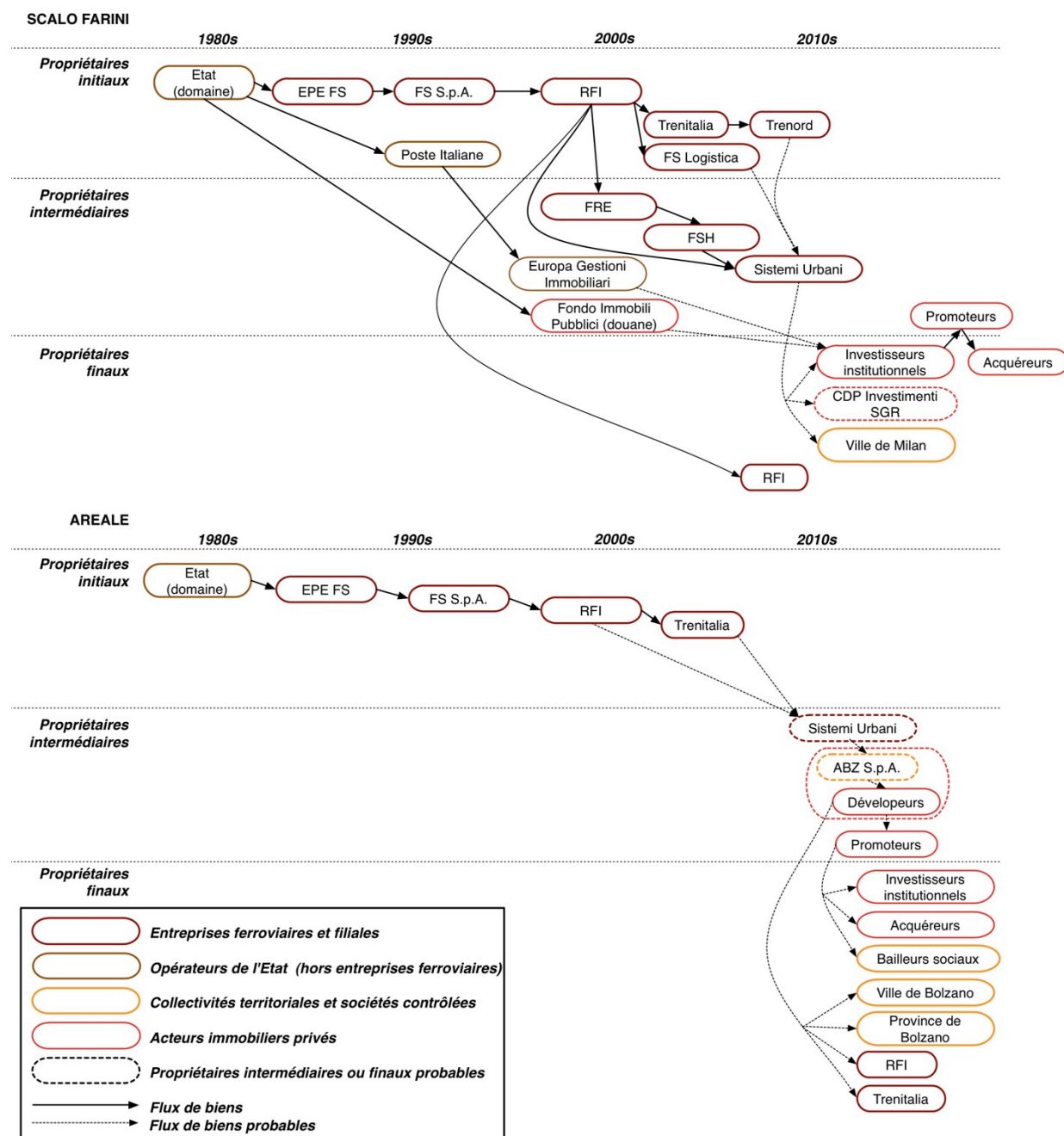
Source : Philippe Guignard (Paris Batignolles Aménagement [en ligne] www.paris-batignolles-amenagement.fr).

9.2. Deuxième strate : restructuration de la propriété de l'État

La seconde strate du paysage en transformation des terrains de l'État est située sous l'infrastructure ferroviaire. Cette section porte en effet sur la restructuration de la propriété des terrains de l'État. Qui prend la possession des terrains de l'État ? L'acquisition des terrains de l'opérateur ne se fait pas instantanément et en bloc, mais résulte de multiples divisions, intermédiations et transformations physiques entre l'infrastructure gérée par le cœur d'activité et les acquéreurs finaux. Trois étapes principales doivent ainsi être distinguées dans la restructuration de la propriété (cf. Figure 43) : (i) les transferts des propriétés, de l'État à ses opérateurs et au sein de ces derniers ; (ii) les ventes des opérateurs aux propriétaires intermédiaires (sociétés d'aménagement liées aux opérateurs, aux gouvernements urbains ou à l'industrie immobilière) ; (iii) la cession des terrains aux propriétaires finaux, qu'ils soient publics ou privés. Dans les cas de Milan et de Bolzano, les cessions n'ont pas encore effectuées. Nous reproduisons donc les hypothèses faites par les acteurs.

Figure 43 : Evolutions de la propriété des emprises ferroviaires à Paris, Nantes, Milan et Bolzano





9.2.1. Propriétaires initiaux

Dans les années 1980, le propriétaire des terrains ferroviaires est, de part et d'autre des Alpes, l'État. Ces terrains y sont classés dans le régime de la domanialité publique. La SNCF et les FS en sont formellement affectataires. Ces situations se distinguent ensuite en fonction des trajectoires de restructuration du secteur suivies dans les deux pays (cf. chapitre 3). Les grands partages auxquels donnent lieu ces restructurations se vérifient sur les sites, dans les espaces urbains. Côté français, les sites de Clichy Batignolles et de Nantes État sont découpés entre

l'opérateur historique et le nouveau gestionnaire d'infrastructure en 1997, en principe en tout cas. Dans les faits, ce sont les discussions engagées avec les collectivités qui conduisent à une délimitation précise et définitive des propriétés. L'adjoint à l'urbanisme se souvient de cette itération entre les discussions sur les Batignolles et les arbitrages nationaux :

c'est chemin faisant que les opérateurs ferroviaires, bien évidemment, pour encaisser les sous, [...] ont été obligés en fait de faire la séparation [...]. Ils avaient une commission [...] qui déterminait quoi était à qui, en fonction, là encore, de critères qui pour moi étaient un peu de l'hébreu, qui faisaient référence au passé : est-ce qu'il y a eu telle utilisation, sur tel territoire, à telle époque [...]. Des trucs qui ont duré des mois et des mois.³⁷⁹

À Nantes aussi les agents de la collectivité constatent que « *ce genre de séparation, les incertitudes que cela donne sur la répartition des propriétés foncières, etc. n'ont pas simplifié les sujets, c'est clair* »³⁸⁰. De fait, « *quand on a fait les premières acquisitions auprès des ferroviaires en 2007, ils se sont un peu gratté la tête pour savoir quoi appartenait à qui* »³⁸¹. Les deux établissements ont donc dû s'entendre en certains points du réseau avant que les litiges sur la répartition ne soient définitivement soldés en 2008. Ainsi, les négociations locales ont eu des effets rétroactifs sur les grands partages.

Ce découpage produit « *un vrai puzzle* »³⁸². Les rigoureuses logiques fonctionnelles qu'il suit créent des imbrications entre les deux domaines. Un agent du département des transactions immobilières tente de reconstituer ces logiques pour Nantes État :

Il se peut que la voie extérieure, parce que c'est pareil, le dernier wagon qui est entré dans la halle... Je pense que l'activité vraiment de transport fret et de réception de trains de fret là, le dernier qui est rentré, à mon avis il a déjà quelques années. En 1997, il y avait peut-être pas un gros trafic. Cette voie-là [...] à mon avis, ça a été affecté à l'équipement. Bon, ici, le bâtiment, il y avait du personnel qui était affecté à l'infra donc il était à lui, donc on a tiré comme ça. Là vous avez la première voie qui est à nous puisqu'elle rentre dans la halle et puis là pareil. [...] J'aurais été aux manettes, je l'aurais proposé différemment. Je me serais au moins gardé une façade sur rue.³⁸³

Cette géométrie ferroviaire provoque une interdépendance des opérateurs dès lors qu'ils veulent valoriser et céder leurs avant-gares. De plus, elle est contraire aux formes rectangulaires privilégiées par les aménageurs (cf. Figure 44).

C'est vrai que le partage de 1997 [...] a fait qu'il arrive fréquemment qu'on a des imbrications fortes, et que lorsqu'on décide de valoriser un bien et le faire muter on ne peut que travailler en concomitance sinon

³⁷⁹ entretien 6, adjoint à l'urbanisme de la Ville de Paris (2001-2008) et président du groupe socialiste au Conseil de Paris (2008-2014), 25 avril 2012, Paris.

³⁸⁰ entretien 20, *ibid.*

³⁸¹ entretien 18, chef de projet Ile de Nantes, SPLA SAMOA, 11 septembre 2012, Nantes.

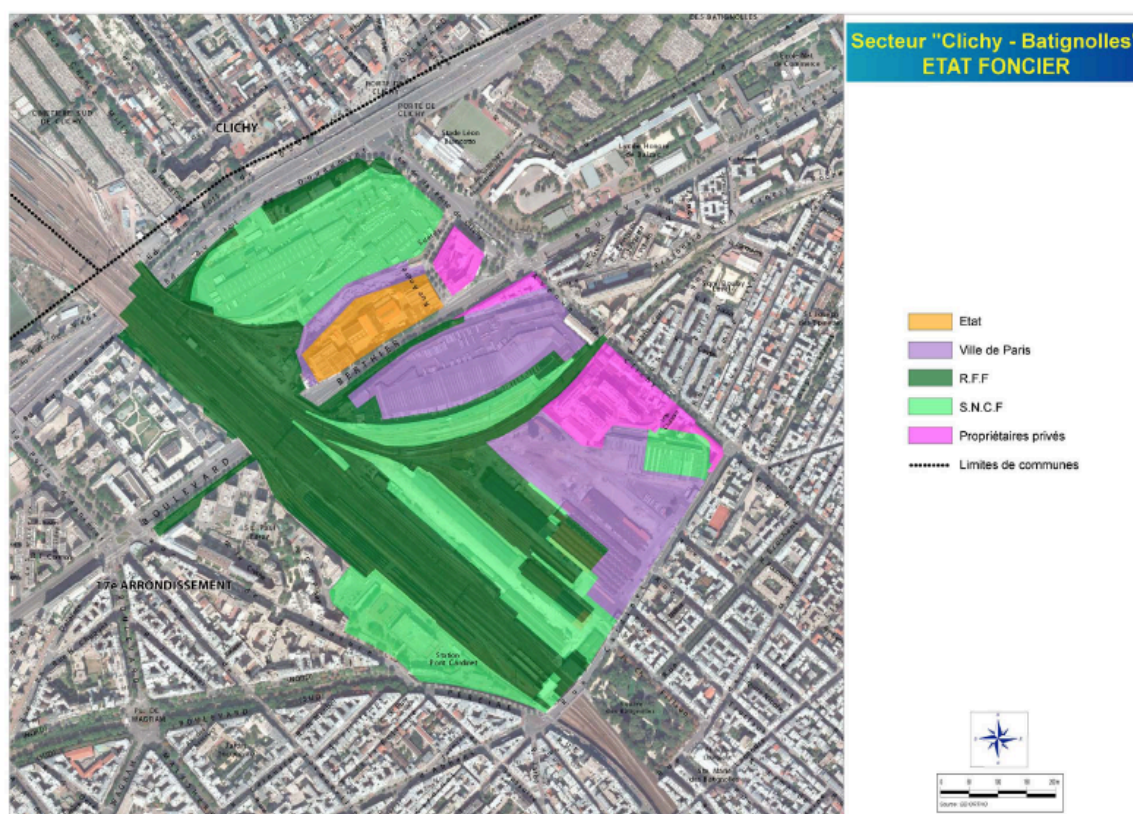
³⁸² entretien 65, *ibid.*

³⁸³ entretien 70a, responsable du pôle cession au département transactions immobilières de la Direction de l'immobilier de la SNCF, 27 septembre 2012, Paris.

*on n'y arrive pas. [...] Il y a un découpage tel que cela n'a pas de sens de ne pas valoriser de manière concomitante.*³⁸⁴

Un remembrement des propriétés des opérateurs est donc nécessaire avant le réaménagement des terrains, d'autant que la SNCF a conféré des emprises à sa filiale de transport routier, Geodis Calberson. Les sociétés publiques d'aménagement de la Ville de Paris et de Nantes Métropole assurent ce travail d'assemblage foncier et de redécoupage en *lots* assimilables par les promoteurs immobiliers.

Figure 44 : Répartition du foncier (nota bene : les terrains de la ZAC Cardinet-Chalabre [RFF et SNCF] et de GEODIS-CALBERSON ont été acquis par la Ville de Paris), échelle graphique



Source : Équipement et environnement (2007 : n.p.).

Le site de Farini permet de démêler les mécanismes d'allocation d'actifs qui ont eu lieu au sein de la holding des FS. Il illustre plus largement des effets localisés des restructurations de différents segments de l'État (cf. Figure 32). Côté ferroviaire, lorsque les FS deviennent une holding au tournant du millénaire, elles commencent par transférer les terrains liés à l'infrastructure au gestionnaire d'infrastructure, RFI. Ensuite, elles cèdent les grands entrepôts de la gare de marchandises à la filiale logistique du groupe. Faisant face à des difficultés

³⁸⁴ Idem.

financières en 2009, l'opérateur du service ferroviaire, Trenitalia réceptionne les ateliers de maintenance dans le cadre d'une opération de recapitalisation (Ferrovie dello Stato 2010: 91). Une partie de ces ateliers est successivement attribuée à Trenord.

Du côté des autres opérateurs de l'État, c'est d'abord le centre de tri postal de Farini qui est alloué aux Poste Italiane³⁸⁵. Après l'agencification des administrations fiscales du ministère des Finances en 1999, l'État attribue ensuite le bâtiment des douanes à l'Agenzia del Demanio³⁸⁶. Le complexe ferroviaire, postal et douanier de Farini est l'objet d'une division de la propriété entre les différents opérateurs de l'État. Cette division soutient leur autonomisation. Cette autonomisation est comptable plutôt que fonctionnelle dans la mesure où les sites sont désaffectés.

La propriété fait ensuite l'objet d'une subdivision au sein des opérateurs, selon la logique de l'allocation d'actifs. De pures relations de propriété se développent entre les sociétés du groupe FS sur la base d'échanges de biens et de dettes inscrits dans leur comptabilité analytique. Le site de Farini traduit donc spatialement les mécanismes de mise en actif et d'allocation d'actifs des terrains de l'État décrits aux niveaux comptables et organisationnels dans la deuxième partie de cette thèse. Ces processus sont moins marqués dans le cas de l'Areale dont seul le groupe FS est propriétaire. Le site est bien transféré aux FS puis à RFI, mais la propriété reste unitaire. L'attribution à Trenitalia des grands ateliers de maintenance à l'occasion de sa recapitalisation constitue l'unique modification de cette structure de la propriété.

9.2.2. Propriétaires intermédiaires

Les accords interinstitutionnels parisiens et nantais prévoient explicitement que les terrains ferroviaires seront acquis par les gouvernements urbains. Ils exercent ainsi leur droit de préemption sur les terrains publics. Ce n'est pourtant pas qu'une question de droit. Ces collectivités disposent aussi de ressources financières ainsi que de moyens organisationnels et professionnels à travers leurs sociétés d'aménagement, la SEMAVIP puis Paris Batignolles Aménagement à Paris, et la SAMOA à Nantes. À Paris et Nantes, les gouvernements urbains achètent aussi les emprises des filiales de transport routier. À la division de la propriété

³⁸⁵ Les *Poste* ont fait l'objet du même processus de privatisation que les FS. D'abord transformées en Établissement public économique en 1994, elles deviennent une société par action en 1998 et comptent aujourd'hui plus d'une centaine de filiales. Comme pour les FS, le gouvernement de Matteo Renzi a annoncé en 2014 une ouverture partielle du capital du groupe.

³⁸⁶ Le décret de loi n°300 du 30 juillet 1999 planifie la transformation des administrations fiscales du ministère des Finances en quatre agences. Outre les douanes et le domaine, sont créées l'Agenzia delle entrate (impôts) et l'Agenzia del territorio (cadastre) qui ont ensuite été fusionnées.

ferroviaire entre RFF, la SNCF et les filiales de cette dernière, fait suite un remembrement du foncier par les gouvernements urbains. Ce remembrement leur permet d'asseoir leurs projets de développement urbain. Cette intermédiation par les sociétés d'aménagement publiques ou semi-publiques entre les opérateurs et les acteurs immobiliers recouvre la majorité des projets de réaménagement des terrains de l'État dans les villes françaises.

Cette maîtrise intermédiaire du sol par les gouvernements urbains n'est toutefois pas intégrale. Les gouvernements urbains de Paris et de Nantes ont tergiversé et même renoncé à cette intermédiation. Aux Batignolles, après la municipalisation de l'aménagement des Batignolles, la Ville laisse l'Établissement public du palais de justice de Paris acquérir l'emprise du futur tribunal pour le compte du ministère de la Justice. Elle confie l'aménagement du secteur Saussure à la filiale d'aménagement de la SNCF. La Ville de Paris cherche à se désengager plus largement de la tâche du portage foncier dans la fabrique urbaine. On assiste même à un retournement quand on sait qu'elle développe une politique de cessions foncières et immobilières structurée par des objectifs financiers de cessions (200 M€ de participation au bilan de la Ville en 2012³⁸⁷).

À Nantes, la surface de la gare de l'État et les coûts préalables de la reconstitution conduisent les dirigeants de Nantes Métropole à s'interroger sur le recours à l'établissement public foncier créé en 2012 par le département. Au moment de l'enquête, l'achat par la SAMOA restait cependant l'hypothèse privilégiée. De plus, Nantes Métropole cotise à l'Établissement public foncier départemental et c'est à ce titre que se justifie la mobilisation de cet outil. Aussi, l'éventuel recours à cet outil « *ne change rien à la nature des discussions et des échanges* », selon un de ses dirigeants³⁸⁸. De fait, malgré ces interrogations, les deux gouvernements urbains prennent globalement en charge la mutation des complexes de l'État et engagent pour ce faire des moyens humains et financiers importants.

L'engagement des gouvernements urbains italiens est bien différent. Interrogée sur l'hypothèse de la création d'une STU pour prendre en charge le redéveloppement urbain des *Scali*, l'adjointe à l'urbanisme juge cette idée intéressante, mais irréalisable :

³⁸⁷ Entretien avec le responsable de la Sous-direction foncière de la Ville de Paris, jeudi 7 juin 2012, Paris (réalisé par Antoine Guironnet et Ludovic Halbert).

³⁸⁸ entretien 20, *ibid.*

*Cela me plairait, mais nous ne l'avons pas. [...] Ce serait très sympathique [carino]. Cela devrait être le vrai rôle... comment dire, ce devrait être cela le projet de valorisation du patrimoine public [...] à savoir être nos propres entrepreneurs, si seulement !*³⁸⁹

À Milan, « on ne parle pas d'opérateurs publics » concernant les acteurs fonciers³⁹⁰. Les STU et les sociétés mixtes ne sont pas « dans la culture de la droite libérale » qui a gouverné la ville pendant les années 1990 et 2000. De ce point de vue, la situation n'a pas changé avec l'arrivée de la gauche. Dans la continuité du régime de production des grands projets urbains milanais des années 2000, l'acquisition de ce « patrimoine public » par les grandes figures de la promotion immobilière milanaise ou par des fonds d'investissement apparaît comme leur seul avenir possible. Les services de la ville considèrent d'ailleurs que « le plus probable est qu'ils fassent une société avec plusieurs opérateurs [en gardant] une part »³⁹¹.

Mais entre les opérateurs de l'État propriétaires de Farini et ces fonds d'investissement, d'autres intermédiaires viennent se loger dans le processus. En 2001, suite à la désaffectation du centre de tri postal, la filiale immobilière des Poste Italiane, Europa Gestioni, reçoit la propriété de cette structure. Les Poste adhèrent ensuite brièvement à l'Accord de programme afin de négocier des droits à construire équivalant au volume de la structure³⁹². Une fois négociés, les droits sont intégrés au PGT en 2009. Le transfert à Europa Gestioni précède de trois ans la cession des bâtiments des douanes au Fondo Immobili Pubblici³⁹³. Après avoir contracté un crédit-bail, l'agence ainsi que la police financière (Guardia di Finanza) sont désormais locataires du fonds. Selon un agent de la Direction de l'urbanisme, le Fondo Immobili Pubblici

*a toujours déclaré la volonté d'adhérer [à l'Accord de programme, ndr], aussi parce que valorisation, non ? Mais il doit résoudre les problèmes avec les administrations de l'État occupantes. Du coup, toute une autre ramification de ce travail est de replacer la police fiscale [Guardia di Finanza] et les douanes qui sont là-dedans [...]. Donc il y a un autre sujet qui est l'État plus [le Fondo Immobili Pubblici], qui travaillent au repositionnement et au démantèlement de ces structures.*³⁹⁴

³⁸⁹ entretien 35, adjoint à l'urbanisme de la Ville de Milan (2011-2015), 7 février 2013, Milan.

³⁹⁰ entretien 24, professeur associé d'urbanisme, Politecnico di Milano, 12 décembre 2012, Milan.

³⁹¹ entretien 27, ibid.

³⁹² entretien 31, responsable des services immobiliers de la région Lombardie des Poste Italiane, 21 janvier 2013, Milan.

³⁹³ L'opération consiste pour l'État à céder un stock de 394 biens évalué à 3,3 Md€ à des investisseurs institutionnels, en échange de liquidité et à signer en même temps un contrat de location de neuf ans. Le prêt consenti au fonds (60% de la somme) est ensuite titrisé. Les 40% restants sont transformés en actions qui ont été acquises par des investisseurs institutionnels. Le fond est géré par Investire Immobiliare SGR du groupe bancaire Finnat spécialisé dans les services financiers et la gestion patrimoniale. La SGR sous-traite la maintenance des biens (*building management*) à deux foncières cotées, Beni Stabili et Generali Real Estate. Cette dernière a aussi en charge les services immobiliers (*property management*).

³⁹⁴ entretien 27, ibid.

*Pour le gouvernement urbain, les terrains des douanes ont un caractère « stratégique, parce que c'est l'entrée du site. [...] C'est assez évident que la requalification, en maintenant ce résidu, le site douanier, ne serait pas complète »*³⁹⁵. Mais le Fondo Immobili Pubblici ne peut pas envisager de cession de son actif pour l'instant, car le contrat de location avec les administrations publiques court jusqu'en 2022³⁹⁶. Pour élaborer son projet d'aménagement, le gouvernement urbain doit ainsi composer avec de multiples propriétaires, gestionnaires et occupants des biens de l'État, ayant chacun ses temporalités, ses stratégies et ses exigences.

Du côté ferroviaire, RFI a commencé par céder des parties des Scali à Ferrovie Real Estate au milieu des années 2000. Elles sont ensuite retournées à la maison-mère suite à la liquidation de cette entité. Entre 2008 et 2010, Sistemi Urbani reçoit de RFI et de la maison-mère les terrains compris dans le périmètre négocié avec la Ville de Milan dans le cadre de l'Accord de programme. Dès lors, les terrains sont soumis à l'impôt foncier. Alors que, malgré leur sortie du domaine, les terrains qui sont la propriété de RFI ou de Trenitalia ne sont pas soumis à l'impôt, ceux afférents à la filiale immobilière du groupe sont considérés comme des biens immobiliers privés. Le PDG de la filiale considère cette situation injustifiée :

*Tu dois payer le 1 %, le 10 pour 1000 chaque année, de la valeur vénale, comme impôt. Tu comprends, toi qui es ingénieur [architecte, ndr] que dix ans de blocage de l'activité signifient que tu auras anticipé, en termes de taxes, 10 % de cette valeur. [...] Nous, avec notre association des acteurs immobiliers italiens, nous avons posé ce problème. C'est un vrai problème la taxe sur l'invendu. Mais disposer d'un patrimoine que pour le moment nous tenons quasiment plus dans les immobilisations que dans le magasin des cessions l'est tout autant*³⁹⁷. *Et c'est un thème, celui-là aussi qui a un effet dévastateur sur nos comptes économiques.*³⁹⁸

Il faut noter que le dirigeant de la filiale du groupe public ne considère pas injuste la taxation des terrains ferroviaires désaffectés, mais la taxation du foncier non urbanisé tout court. Autrement dit, il se considère du côté du secteur immobilier dont il porte les revendications face à l'État.

Seuls les ateliers de Trenord, qui doivent préalablement faire l'objet d'une reconstitution, et les halles en possession de la filiale logistique du groupe n'ont pas été transférés à Sistemi Urbani. Dans le cas des halles, Sistemi Urbani doit « l'acquérir parce que, toute l'aire est à nous, mais cet édifice en particulier est placé dans les comptes de FS Logistica [...] ». C'est un nœud

³⁹⁵ Idem.

³⁹⁶ entretien 42, gestionnaire d'actif, Fondo Immobiliare Pubblico, 7 octobre 2013, Rome.

³⁹⁷ L'acteur fait référence au fait que, pour ne pas payer l'impôt, les biens sont maintenus dans les immobilisations au lieu d'être comptabilisés dans l'actif circulant. Cela lui pose problème, car les placer dans l'actif circulant permettrait de présenter le bilan comptable plus positivement.

³⁹⁸ entretien 83, directeur général de Sistemi Urbani, 7 octobre 2013, Rome.

un peu antipathique que celui-ci. »³⁹⁹ Après la phase d'allocation d'actifs et une fois que ceux-ci ont été dégagés de leurs relations fonctionnelles avec le réseau, les FS, tout comme les douanes et les Postes, confient les biens à leur filiale immobilière. Cette dernière est considérée par l'État et son PDG comme un pur acteur immobilier.

La Ville et la Province de Bolzano ont continuellement hésité depuis la seconde moitié des années 1990 quant à la maîtrise foncière de l'Areale. La question de l'intermédiation du processus par des acteurs privés ou publics, locaux, nationaux ou internationaux fait l'objet de prises de position et de débats tout au long de la négociation avec les FS. Cette exploration du champ des possibles s'explique en partie par les rivalités entre la municipalité et la province qui, jusqu'à la création d'ABZ, cherchent chacune à imposer *sa* solution. Le président de la province souhaite d'abord qu'une société privée soit constituée pour cette opération (Cagnan 1998). Il évoque ensuite un achat par la province (*Il mattino di Bolzano* 2002). Parallèlement, les puissants entrepreneurs, financiers et commerçants locaux forment des coalitions qui revendiquent la prise en charge de l'aménagement. Après son élection en 2001, l'adjoint Bassetti soutient, lui, l'idée de la création d'une société publique. Il envisage d'abord de la financer avec des obligations émises par la municipalité. Ces obligations seraient destinées aux habitants de la ville pour leur donner « *plus de pouvoir* » et conférer un « *poids démocratique* » à l'opération (Ansaloni 2001). Lorsque le projet de STU reçoit le soutien financier de l'État, l'idée d'une société d'économie mixte financée majoritairement par la Ville et la Province s'impose. Après sa création comme société de projet en 2006, certains acteurs du projet estiment ainsi qu'ABZ pourrait être transformée en société d'aménagement⁴⁰⁰.

Finalement, comme nous l'avons vu, le travail sur le Masterplan conduit par cette équipe et la société ABZ s'est basé sur l'hypothèse d'un développement de l'opération en trois « compartiments », de sorte que chacun puisse être pris en charge par des investisseurs, des promoteurs et des constructeurs du territoire. Il laisse donc la possibilité d'une intermédiation par les gouvernements urbains, mais fait en sorte qu'elle ne soit pas nécessaire. Avant cela, Sistemi Urbani doit recevoir la propriété des terrains de la part de RFI et de Trenitalia. Au total, l'exploration des différentes possibilités d'intermédiation de la propriété des terrains entre l'opérateur de l'État et les propriétaires finaux contraste avec le cas milanais. Le cas de Bolzano se différencie donc de celui de Milan où l'absence d'intermédiation de la Ville va de

³⁹⁹ entretien 73, *ibid.*

⁴⁰⁰ Cette question n'était pas définitivement tranchée au moment de notre enquête. Au cours de l'été 2015, un appel d'offre a été lancé pour préparer, sur le plan juridique et financier, l'entrée d'un ou plusieurs investisseurs dans la société. Il semble donc que la solution de la transformation d'ABZ en société mixte d'aménagement se soit imposée.

soi. En comparaison avec les cas français, les points de départ sont opposés. À Bolzano la Ville et la Province hésitent à devenir des intermédiaires fonciers quand les gouvernements urbains de Paris et Nantes hésitent eux à se maintenir dans ce rôle.

9.2.3. Propriétaires finaux

Qui devient propriétaire des terrains de l'État dans les villes ? Cette question ne peut recevoir ici qu'une réponse partielle, car les opérations sont en cours en France tandis que l'absence de ventes de la part des FS ne permet de restituer que les intentions des acteurs italiens. Malgré cela, elle reste intéressante à explorer, car elle dessine des devenir différents pour ces terrains de l'État.

Aux Batignolles où l'opération est très avancée, les propriétaires finaux peuvent être séparés entre acteurs publics et privés. D'abord, les établissements ferroviaires continuent de posséder les emprises qui supportent leurs fonctions reconstituées. Cela a impliqué des transactions entre les deux établissements. La somme de ces échanges est profitable à la SNCF d'un point de vue financier. Ensuite, la Ville de Paris devient propriétaire des espaces publics du site et du parc, c'est-à-dire du tiers des surfaces. Elle n'est donc pas que l'intermédiaire du processus de restructuration de la propriété des Batignolles. Elle en est la principale bénéficiaire. Du côté public, on trouve enfin l'État qui s'est substitué à la Ville pour acquérir l'assiette foncière du tribunal. Au total, les terrains des Batignolles restent majoritairement publics, plus précisément dans le domaine public.

Du côté des propriétaires privés, les acquéreurs dépendent du type de bien produit. Les logements sociaux sont acquis par les bailleurs, plus précisément ceux de la ville (RIVP, Paris Habitat, SIEMP) ou de la SNCF (ICF). Certaines opérations de logements sociaux, lorsqu'elles sont associées à d'autres programmes libres et intermédiaires dans le même édifice, sont prises en charge par des promoteurs privés français ou internationaux (Bouwfonds Marignan, SODEARIF, Kaufman and Broad). Les logements libres et en accession sont alors revendus à des particuliers. Enfin, les bureaux sont réalisés par les mêmes types de promoteurs (ICADE, Emirage, Bouygues Immobilier) adossés à des organismes financiers (BNP Paribas Cardif, AG2R et La Mondiale). L'opération participe ainsi à l'extension de la propriété des groupes financiers dans le secteur du bureau. Les programmes de logements et de bureaux sont donc développés en *silos*, c'est-à-dire par des filières et des « *infrastructures*

financières » différentes (Halbert 2014)⁴⁰¹. Cette trajectoire diffère peu d'autres grands projets d'aménagement du centre de la métropole parisienne (Guironnet, Attuyer, et Halbert 2015). Sur cet aspect, le réaménagement des terrains de l'État est semblable aux autres terrains. Aussi, le gouvernement urbain et son aménageur ont découpé et viabilisé le foncier, de façon à ce qu'il puisse être introduit dans les différentes filières de production urbaine.

À Nantes, l'analyse des opérations réalisées sur les emprises acquises par la SAMOA en 2007 est instructive. Le premier lot est pris en charge par la filiale régionale d'ICADE (CAPRI Atlantique) qui revend ensuite les logements étudiants à un bailleur public spécialisé. Le second lot est acquis par un promoteur régional (CISN Atlantique) qui revend les logements à des particuliers et la partie locative à la Caisse des Dépôts et Consignations. Le troisième lot, également de logements, est pris par un promoteur régional (ARC) qui cède la partie sociale à la Foncière Logement (1 % logement). Ces opérations sont du même type que celles réalisées plus généralement dans le périmètre du projet de l'Île de Nantes. Elles sont prises en charge par des promoteurs majoritairement locaux, qui en cèdent une partie aux organismes d'habitat social selon la procédure de la vente en état futur d'achèvement. Par leur taille et leur échelle d'intervention, les acteurs immobiliers diffèrent donc sensiblement de ceux qui agissent aux Batignolles. En revanche, le rôle de la société d'aménagement publique est similaire : façonner les terrains de l'État pour que ceux-ci soient assimilables par les filières de production immobilière en place.

Selon les premiers documents publiés par la SAMOA (2014), l'opération de Prairie-au-Duc Sud reprend ce schéma. Le premier lot a d'ailleurs été attribué à Nantes Habitat. Les terrains de l'ancien chantier combiné de la SNCF acquis en 2007 et l'emprise de RFF qui supporte actuellement la moitié du marché d'intérêt national feront l'objet d'autres opérations immobilières. Elles devaient supporter la totalité du centre hospitalier de Nantes, mais celui-ci a été décalé, de façon à ne pas faire dépendre sa réalisation du déménagement du triage de Nantes État, dont les délais restent trop incertains. Enfin, 12 des 16,5 ha de ce triage sont destinés au parc public de l'île. Aussi les conclusions tirées sur la restructuration de la propriété dans le cas des Batignolles – où elle revient majoritairement au gouvernement urbain – s'appliquent au cas nantais. À la différence du cas parisien, il est toutefois exclu par Nantes Métropole que les firmes ferroviaires maintiennent une présence sur le site. De plus, le

⁴⁰¹ La juxtaposition de plusieurs filières de financement et de production du cadre bâti (ou « *structures of building provision* ») a été identifiée par Michael Ball (1986) pour le contexte britannique. La focalisation des acteurs immobiliers sur un secteur et une aire géographique ainsi que l'interdépendance fonctionnelle de ces secteurs dans les projets de développement urbain sont expliqués par Robert Beauregard (2005) dans le cas du « Lower Manhattan Revitalisation Plan ».

transfert des installations au Grand Blottereau se fait dans les limites domaniales existantes. Enfin, les programmes de bureaux ont une part très inférieure dans la programmation et ne sont pas visés par les investisseurs institutionnels.

À Milan, différents scénarios étaient évoqués lors de notre enquête. Initialement, les *Scali* devaient être cédés en quatre « compartiments », contenant entre un et trois sites. Ces paquets (Scali Sud et Scali Nord) réservent le redéveloppement des terrains à des investisseurs institutionnels, capables d'assembler les ressources financières nécessaires à l'acquisition de plusieurs dizaines d'hectares. À l'occasion de la révision du PGT, la nouvelle administration élue en 2011 a désagrégé ces compartiments. Cette décision ne vise pas à rouvrir le jeu des acteurs pouvant se saisir du redéveloppement. Il répond à une requête de Sistemi Urbani qui souhaite céder les *Scali* indépendamment. Mais la filiale veut plus. Le dirigeant du Pôle territorial nord demande de pouvoir reconvertir les sites, en les « *défaissant par Programme intégré d'intervention* »⁴⁰², c'est-à-dire suivant une procédure d'aménagement peu contraignante. Son assistant confirme que la filiale « *a demandé plusieurs fois une organisation de la planification opérationnelle par morceaux, un peu plus souple* »⁴⁰³. La Ville a refusé, car elle souhaite que les programmes d'équipements et d'infrastructures soient contractés avec un seul aménageur. En effet,

*il y a une tentative de la commune de tenir tout ensemble parce que les infrastructures... c'est lié aux taxes [d'urbanisation, ndr], parce qu'il y a des infrastructures qui connectent les deux terrains, alors [ils veulent] se garantir qu'advienne le développement conjoint des deux sites.*⁴⁰⁴

Trois options sont depuis envisagées par la filiale immobilière : (i) vendre des terrains aux grands développeurs nationaux ou internationaux adossés à des banques ou des investisseurs, selon la pratique courante du régime de production milanais ; (ii) céder les terrains à un ou plusieurs fonds d'investissement ; (iii) créer un fonds d'investissement dont Sistemi Urbani serait partie prenante, grâce à l'apport des terrains dans le but de capter ultérieurement les plus-values tirées du développement des surfaces. À ces trois scénarios, s'ajoute la négociation engagée avec le Fondo Investimento per l'Abitare de la Cassa Depositi e Prestiti⁴⁰⁵. L'idée de Sistemi Urbani et du fonds de la *Cassa* est de céder au fonds la part des emprises qui

⁴⁰² entretien 75, responsable du Pôle Territoriale Nord Sistemi Urbani, 23 janvier 2013, Milan.

⁴⁰³ entretien 73,, *ibid.*

⁴⁰⁴ *idem.*

⁴⁰⁵ Ce fonds d'investissement a été créé en 2009 par la Caisse des dépôts italienne. Il intervient dans le secteur du logement social privé sur tout le territoire national. Il vise la population qui n'a pas accès au logement social public (destiné aux populations pauvres) et ne peut pas se loger convenablement sur le marché immobilier. Les *Scali* de Greco-Breda, Lambrate et Rogoredo seraient cédés à cet effet.

correspond aux surfaces à consacrer à des logements sociaux⁴⁰⁶. Contrairement au cas français, c'est donc la totalité des programmes que les acteurs envisagent de confier à des investisseurs institutionnels. Ce ne serait pas une première dans la métropole milanaise (Gaeta 2011). L'insertion en bloc de grandes emprises industrielles ou infrastructurelles dans une série de transactions financières (*land trading*) s'est déjà produite pour les terrains des Varesine (cf. Encadré 6) et des Falck (Savini et Aalbers 2015).

Une part des surfaces, variable selon les sites, mais substantielle, doit cependant être consacrée à des espaces verts en partie rétrocédés à la Ville⁴⁰⁷. La posture de cette dernière est donc de ne pas s'engager du point de vue organisationnel et financier dans l'aménagement urbain, mais d'obtenir des terrains et des équipements publics, en échange des droits à construire qu'elle relâche. Enfin, RFI a rétréci ses propriétés, mais ne disparaît totalement que d'un seul site. D'une façon générale, son emprise se limite désormais aux voies de transit. Il faut toutefois noter que RFI a préféré garder la propriété du faisceau de triage du site de Farini plutôt que de la céder. En effet, il loue depuis 2012 cette installation au « nouvel entrant » Nuovo Trasporto Viaggiatori, la compagnie qui concurrence Trenitalia sur le service de la grande vitesse.

La situation de Bolzano contraste avec la précédente, même si, là aussi, il n'est possible de rendre compte que des intentions manifestées par les acteurs. Les logements sociaux seront, en tout état de cause acquis, voire réalisés, pour l'essentiel par l'organisme provincial (IPES). Les programmes de bureaux et les projets résidentiels sont, selon la logique de la mise en œuvre par « compartiment », destinés aux investisseurs et entrepreneurs tyroliens. Les déclarations des leaders politiques de la province et l'intérêt manifesté par ces acteurs pour le sujet (participation au Conseil d'administration d'ABZ, création de fonds d'investissement, prises de position dans les journaux) le confirment. Les banques, les assurances, les entreprises touristiques, commerciales et industrielles du territoire sont les investisseurs annoncés de la transformation de l'emprise de l'État. La municipalité et la province se partageront la propriété des espaces et des équipements publics, à commencer par le pôle multimodal. En outre, la province prévoit d'occuper une part des bureaux. Son siège se situe déjà en face de la gare et elle souhaite profiter de l'opération pour s'étendre. La province crée une place à ses installations ferroviaires dans le futur site, mais également dans les emprises reconverties.

* * *

⁴⁰⁶ entretien 83,, *ibid.*

⁴⁰⁷ Entre 30% (Porta Genova) et 65% (Farini) selon les sites (Comune di Milano 2012a: 47).

Les restructurations de la propriété du domaine ferroviaire échappent en partie aux gouvernements urbains. L'analyse de la première phase montre que ces restructurations soutiennent les réformes sectorielles de séparation et de filialisation des entreprises ferroviaires. Des logiques comptables, financières et fonctionnelles extraterritoriales guident les grands partages de propriétés au sein des secteurs de l'État. Cela confirme « sur le terrain » les résultats du troisième chapitre. De ce point de vue, le site de Farini permet d'étendre ce résultat à d'autres opérateurs de l'État (postes et douanes) et de suivre le mécanisme ultérieur d'allocation d'actifs, entre les filiales des FS. Le moment où les gouvernements urbains assurent, ou non, une intermédiation se situe lors de l'échange entre les entreprises de chemins de fer et les promoteurs immobiliers. En France, ils s'assurent une maîtrise du processus en achetant le foncier. Ils façonnent ainsi des lots adaptés aux différents programmes immobiliers produits par les filières de logement et d'activités. À Bolzano, ils assurent également une intermédiation, mais sans acquérir le foncier. La maîtrise du projet permet à la municipalité et à la province de découper le site de sorte qu'il puisse être pris en charge par les acteurs financiers et immobiliers de la province, sur les plans opérationnel et financier. En revanche, la municipalité de Milan ne formule pas d'orientation sur le sujet. Les relations se font directement entre les filiales immobilières des opérateurs de l'État et les gestionnaires de fonds immobiliers. C'est le cas de Sistemi Urbani, mais aussi du Fondo Immobili Pubblici et de la filiale immobilière des Poste Italiane. Si la financiarisation de la propriété s'opère à l'échelle de la parcelle et de façon sélective à Paris, elle a lieu à l'échelle des grandes emprises des opérateurs de l'État à Milan. Il faut enfin noter qu'à Paris, Nantes et Milan, les gouvernements urbains sont les principaux destinataires des transferts de propriété du domaine ferroviaire, notamment à travers les vastes espaces verts qu'ils programment à la place des rails.

9.3. Troisième strate : mise en œuvre de politiques de développement urbain

La troisième strate du paysage émergent des terrains ferroviaires est constituée par les programmes urbains qui se substituent au réseau de l'État⁴⁰⁸. Quelles politiques de développement urbain sous-tendent la programmation de ces sites ? L'analyse de cette strate permet de compléter trois points de notre argumentaire. Premièrement, elle montre le rôle de l'économie de l'aménagement dans les choix programmatiques effectués. La restitution de la construction et de la répartition de la valeur des terrains nous a déjà alerté sur les enjeux

⁴⁰⁸ Les installations ferroviaires, déjà abordées dans la première section, sont ici exclues de l'analyse.

financiers des opérations. Nous allons voir que l'économie de ces aménagements contribue à expliquer ces choix. Ces enjeux d'équilibre ou de rentabilité financiers sont en tension avec les politiques de développement urbain qui sous-tendent les choix programmatiques. Dans chaque projet, la juxtaposition de plusieurs politiques peut être observée. Notre deuxième argument est que les aménagements sont des containers qui intègrent des politiques d'équipement du territoire, de construction de logements sociaux et d'attraction de capitaux, d'activités ou de population (cf. Tableau 18). Ces politiques sont mises en œuvre par plusieurs filières de production et de financement. Elles diffèrent d'une ville à l'autre. Cela nous conduit à notre troisième argument qui met en exergue la variable nationale : les aménagements sont similaires en France et différents en Italie. Au total, la programmation ne peut être reliée uniquement à des politiques néolibérales : les élites politiques, administratives, et professionnelles traduisent des stratégies d'attractions dans ces projets, mais elles ne visent pas les mêmes objets et populations, et ce ne sont pas les seuls buts poursuivis.

Tableau 18 : La programmation des projets d'aménagement urbain

	Clichy Batignolles	Nantes État	Farini	Areale
Part du logement social (+ intermédiaire)	50 % (20 %)	28 % (36,6 %) ⁴⁰⁹	(65 %) ⁴¹⁰	34 %
Bureaux (% surfaces bâties)	140 000 m2 (30 %)	7600 m2 (18,4 %)	indéfini	118 581 < x < 237 162 (10 % < x < 20 %)
Grands équipements	Tribunal de grande instance, métro	Hôpital (abandonné), enseignement supérieur	indéfini voie routière	Pôle intermodal, équipements culturels
Espaces verts (% total)	10 ha (28,7 %)	14 ha (51,8 %)	35 ha (65 %)	5,9 ha (12,5 %)

Sources : Mairie de Paris (2009), Paris Batignolles Aménagement (2014), SAMOA (2014), ABZ (2013).

9.3.1. Des choix programmatiques qui dépendent de l'économie de l'aménagement

Dans cette section consacrée aux programmes qui prennent place sur les sites ferroviaires, il faut d'abord insister sur la dépendance de la programmation à l'économie de l'aménagement. En suivant les processus de construction de la valeur des terrains, nous avons

⁴⁰⁹ Chiffres pour l'opération Prairie-au-Duc Sud.

⁴¹⁰ Les logements intermédiaires et conventionnés ne sont pas désagrégés dans les données à disposition.

montré que, pour chacun des projets, cette question était déterminante dans les négociations. Elle l'est également pour définir les proportions respectives de bureaux, de logements ainsi que celles d'espaces et d'équipements publics. Cela dit, cette question ne se pose pas de la même manière en France et en Italie, ni à l'intérieur de chacun de ces pays. De ce point de vue, les quatre projets se distribuent de façon intéressante. D'une part, les gouvernements urbains n'investissent pas les mêmes ressources financières dans la reconversion des terrains et le déménagement des installations. D'autre part, l'enjeu de l'équilibre financier de l'opération n'est pas le même selon les contextes (cf. Tableau 19).

Tableau 19 : le rôle de l'économie de l'aménagement dans la programmation des terrains de l'État à Paris, Nantes, Milan et Bolzano

Enjeu de l'équilibre financier	Faible	Important
Dépense ou investissement		
Faible ou nul	Milan	Bolzano
Elevé	Paris	Nantes

La dépense ou l'investissement du gouvernement urbain dans le réaménagement des terrains est élevé en France, notamment du fait du financement des reconstitutions ferroviaires et de l'intermédiation de la maîtrise foncière, déjà analysés. À Paris, cette dépense a été justifiée au nom des politiques de développement durable et de construction de logements sociaux, promues par la municipalité⁴¹¹. L'équilibre financier de l'opération n'est devenu un objectif pour l'aménageur qu'une fois les équipements et les infrastructures financés directement par la Ville (cf. Encadré 12)⁴¹². Cela n'empêche pas que des questions financières aiguës se soient posées. L'arrivée du Tribunal de grande instance a ainsi nécessité de transférer une partie des programmes en augmentant la hauteur des bâtiments. De plus, la ville s'est désengagée du secteur Saussure afin de limiter la dépense publique.

À l'inverse, l'objectif de Nantes Métropole et de son aménageur est d'équilibrer les opérations élaborées sur les terrains successivement acquis auprès de l'opérateur. Le suivi de l'élaboration du bilan d'aménagement de la Prairie-au-Duc Sud a permis de saisir l'enjeu que représente cet équilibre pour Nantes Métropole. Les dirigeants financiers du gouvernement urbain souhaitent réduire les pertes de la SAMOA. Ils poussent à rentrer dans une logique de

⁴¹¹ entretien 3, directeur du bureau d'analyse et de prospection immobilière, Sous-direction à l'action foncière à la Direction de l'urbanisme de la Ville de Paris, 4 avril 2012, Paris.

⁴¹² Le bilan équilibré de l'opération porte sur un montant de 884 M€. Dans les recettes, la participation de la municipalité est de 306 M€ (35%). Cette dernière prend directement en charge le financement des reconstitutions ferroviaires, d'équipements publics, de la collecte pneumatique, du parc ainsi d'un pont et d'une passerelle au dessus du faisceau, soit 457 M€ (Paris Batignolles Aménagement 2013).

rentabilité des opérations. Toutefois, cet équilibre ne s'étend pas aux reconstitutions ferroviaires. Les dirigeants de l'aménagement nantais tiennent pour acquis qu'il s'agit d'une dépense préalable et séparée du lotissement des terrains de Nantes État.

À Milan, la situation est inversée. Non seulement le gouvernement urbain n'investit aucune ressource financière dans l'aménagement, mais il cherche à extraire des ressources du développement des terrains. Il veut des ressources financières, à travers les taxes d'urbanisation. Il souhaite également que le territoire récupère des ressources matérielles, à travers le réinvestissement des plus-values dans l'étoile ferroviaire et les réalisations d'ouvrages publics imposés aux promoteurs. Il gagne aussi des ressources foncières, à travers la cession gracieuse des espaces publics, par les promoteurs, dans chaque Scali (65 % de la surface de Farini). De fait, la question de l'équilibre financier des aménagements n'est pas une préoccupation de la municipalité. Dans le premier marché immobilier du pays, l'enjeu du gouvernement urbain n'est pas d'équilibrer l'opération ou de la rendre attractive pour des investisseurs, mais d'en retirer des bénéfices matériels.

À Bolzano, la municipalité et la province cherchent à équilibrer le bilan de l'opération, qui intègre les reconstitutions ferroviaires. Depuis les années 2000, cette préoccupation constante des collectivités territoriales s'est manifestée dans les commandes répétées d'études financières auprès d'expert de l'économie urbaine et dans l'exploration de différents scénarios de montage opérationnel. Elles sont désormais pressées par le comité « Salviamo la stazione » à tendre vers cet équilibre. À l'inverse, l'expert immobilier qu'elles ont mandaté les pousse à consentir à une dépense publique de 27,2 M€, pour financer la construction du pôle multimodal. Celui-ci ne peut pas être intégré à l'un des macro-lots sans grever la rentabilité attendue par les investisseurs. Non seulement l'ensemble du projet de l'Areale doit rentrer dans une formule équilibrée (par la dépense publique), mais chaque partie doit assurer une rémunération au capital investi.

La question de l'équilibre financier se pose donc différemment aux gouvernements urbains. Elle dépend des règles de cession du domaine ferroviaire, de l'état des finances locales ainsi que de l'activité du marché immobilier et du régime de production urbaine de la ville. Cependant, la programmation urbaine n'est pas que le résultat de l'économie de l'aménagement. Elle s'inscrit aussi dans les politiques urbaines, et fait à ce titre l'objet d'arbitrages politiques.

Encadré 12 : Changement de régime à Paris : de l'aménagement urbain comme dépense publique à l'aménagement comme contrôle de l'activité des promoteurs.

Le fait que les Batignolles soient un lieu de dépense pour la Ville est tenu pour acquis par les dirigeants de l'urbanisme de la collectivité. Ainsi, un agent de la Direction de l'urbanisme explique « *qu'entre les premières études qu'on a faites sur la base du projet d'origine, la densité a augmenté* », car « *c'est le seul moyen que cette opération soit, pas équilibrée, mais enfin que les comptes ne soient pas trop calamiteux* »⁴¹³. De même, pour l'ex-dirigeant de Paris Batignolles Aménagement, cette situation ne fait pas question :

*À partir du moment où on achète des terrains aux ferroviaires [...], c'est pas 200 € du m², donc c'est déjà significatif en termes d'investissement foncier. Après le fait de payer les reconstitutions ferroviaires [...] c'est vrai que c'est une opération qui coûte cher. À partir du moment où vous décidez [...] de faire 10 ha de parc, bon, il est illusoire de penser que ce genre d'opération ça peut être équilibré au plan économique. De toute façon ça coûte à la collectivité. [...] Paris peut se le permettre parce qu'on a en même temps des charges foncières à un niveau élevé, donc ça limite les déséquilibres. Et puis, il y a les moyens financiers de Paris. Mais c'est vrai que c'est un investissement dans la durée, après bon, ça participe à l'attractivité de Paris [...]. Mais, si on avait le raisonnement économique pur de dire « de toute façon, toute dépense est équilibrée » on ne ferait pas ce genre d'opération.*⁴¹⁴

Concrètement, la Ville de Paris a retiré du bilan de l'aménageur les reconstitutions ferroviaires, le coût du foncier des espaces publics, la réalisation du parc de dix hectares, les ouvrages de franchissement du faisceau Saint-Lazare, les équipements, notamment scolaires, de la ZAC, la participation à la réalisation de la ligne 14 et les aménagements du tramway⁴¹⁵. Pour un agent de la Direction de l'urbanisme,

*tout ça il faut réussir à le regarder sur quelques dizaines d'années comme un investissement. C'est sûr que pour la ville, construire un nouveau quartier avec les recettes que ça va générer, en taxe d'habitation, en fiscalité, etc., c'est un bon investissement. [...] Aujourd'hui la financiarisation de l'immobilier fait que les gens ont de plus en plus de mal à faire des raisonnements à long terme. Ce qu'on regarde c'est le court terme, une mandature, or les projets dépassent les mandatures, le retour sur investissement, c'est l'équilibre budgétaire, etc. C'est pas comme ça qu'on fait de l'urbanisme.*⁴¹⁶

Cet engagement financier dans des politiques de développement urbain de long terme est caractéristique du régime urbain planificateur parisien mis en place dans les années 1980.

Ce régime ne s'applique pas au secteur Saussure pris en charge par la SNEF. Cela tient à des raisons à la fois circonstancielles (le refus de payer la reconstitution d'un centre informatique) et structurelles. Ce sont ces dernières qui nous intéressent ici. Une transition s'opère en effet dans le régime de production parisien à travers les opérations de lotissement conduites par la SNEF. Outre Saussure, la filiale intervient dans la commune à Chapelle International, à l'intérieur du grand projet urbain de Paris Nord-Est, et Charolais-Ronde sur le faisceau de la Gare de Lyon. Le lotissement n'est pourtant pas une modalité d'aménagement usuelle à Paris. L'activité de la filiale était minimale depuis le début des années 1990, tout en étant « *les seuls quasiment à faire des lotissements dans Paris* »⁴¹⁷. Elle apparaît maintenant comme une solution pour mener des opérations, dans un contexte budgétaire qui limite les capacités d'investissement de la Ville. De fait, la Direction de l'urbanisme tire un bilan positif de l'opération Saussure :

Ça a eu quoi comme effet ? Ça nous a évité les soixante millions de reconstitutions du centre informatique de la SNCF, sans que ça coûte un centime à la Ville. Ça nous a évité le portage et finalement, c'est une opération qui est pas mal. Globalement, on a participé à l'étude urbaine, au cahier des charges de l'opération, mais là on est, on va dire conseiller de l'opération. C'est extraordinaire, il y a

⁴¹³ entretien 3, *ibid.*

⁴¹⁴ entretien 5, directeur général SPLA Paris Batignolles Aménagement (2010-2014), mercredi 18 avril 2012, Paris.

⁴¹⁵ *Idem.*

⁴¹⁶ entretien 3, *ibid.*

⁴¹⁷ entretien 64, chargé d'opération Saussure, SNEF, 22 mars 2012, Paris.

*un lotisseur qui fait un programme qui nous plaît vraiment bien. [...] On accompagne, on joue un rôle de facilitateur pour la réalisation de l'opération.*⁴¹⁸

La réduction du rôle de la Ville dans l'aménagement au profit des promoteurs est expérimentée avec la filiale d'un opérateur de l'État. Elle apparaît comme une politique qui se généralisera :

*C'est vraiment un changement de culture, et je pense qu'on a bien fait et on continuera. De toute façon il n'y a plus d'argent. Maintenant notre job, c'est de trouver des porteurs pour les opérations.*⁴¹⁹

Ce changement n'a d'ailleurs pas échappé aux agents immobiliers de la SNCF :

*Ça évolue un peu parce que l'on s'aperçoit que les collectivités sont pas... sont de moins en moins riches et la solution de – même la Ville de Paris – de laisser des aménageurs privés porter les opérations et prendre les risques financiers... Ils ont de toute façon tous les outils pour gérer ce qui va se construire [...], sans mettre le doigt financier.*⁴²⁰

Destiné à soulager les engagements financiers de la Ville, ce recours à un lotisseur, et donc l'externalisation et la privatisation des opérations d'aménagement, indique une mutation du régime de production urbaine parisien. Voici la lecture qu'en propose un membre de la Direction de l'urbanisme :

*Toutes les opérations qui ont été menées dans la première partie de la précédente mandature ont été en investissement et en portage. Au bout d'un certain temps, quand on a commencé à sentir venir des difficultés budgétaires potentielles, etc. on a dit « on fait faire par les autres » parce qu'on n'a plus les moyens de financer.*⁴²¹

La maîtrise municipale de la reconversion des Batignolles apparaît aux yeux d'un agent de la Direction de l'urbanisme et de l'ex-dirigeant de Paris Batignolles Aménagement comme le dernier aménagement du régime planificateur :

*Il y a là une rupture entre, on va dire, les années fastes, les années de relance de l'investissement, avec à l'époque des disponibilités budgétaires importantes. On a fait de la réserve foncière et on en a payé le coût parce qu'à la fois on a avalé quelques coulures pour les causes olympiques.*⁴²²

*Paris en même temps évolue. C'est-à-dire que la ZAC Clichy Batignolles est peut-être une des dernières ZAC qui se fait comme ça. Paris du fait aussi des contraintes budgétaires a des approches différentes sur les autres territoires. [...] Sur le nord-est, sur Bercy-Charenton, [...] on voit que l'idée c'est quand même d'essayer d'équilibrer au maximum, de faire appel davantage à des partenaires privés.*⁴²³

Nous assistons donc au questionnement du régime qui a prévalu pour reconvertir les terrains de l'État dans la capitale. Cette remise en cause signale l'émergence d'un nouveau régime. L'opérateur ferroviaire y pénètre les affaires urbaines et développe, par l'intermédiaire de sa direction et sa filiale immobilières, des partenariats avec les grands acteurs de l'immobilier.

Ces changements ont des conséquences sur la programmation et les finalités de l'aménagement. Dans le protocole signé entre la Ville et la SNCF pour définir l'aménagement de ce secteur, les parties conviennent d'une programmation mixte proche de la ZAC Clichy Batignolles. La proportion de logements sociaux est identique (50 %). Le lotissement n'est pas déconnecté de l'aménagement, ni en termes de procédure ni en termes de contenu (cf. chapitre 6). Néanmoins, les logiques immobilières y sont prégnantes, car l'opération doit être rentable, la SNEF « ne voulant pas faire un aménagement dont le bilan serait déficitaire »⁴²⁴. Ainsi, les proportions de logements ne constituent pas 64 %, comme dans la ZAC Clichy Batignolles, mais 41,5 % des surfaces de plancher, c'est-à-dire moins que les surfaces de bureau dans ce périmètre.

⁴¹⁸ entretien 3, ibid.

⁴¹⁹ Idem.

⁴²⁰ entretien 70a,

⁴²¹ entretien 3, ibid.

⁴²² Idem.

⁴²³ entretien 5, ibid.

⁴²⁴ entretien 6, ibid.

9.3.2. L'intégration de politiques sociales, d'attractivité et d'équipement dans les projets d'aménagement urbain

Pour finir, intéressons-nous aux politiques de développement urbain qui sous-tendent les choix programmatiques. Cette analyse permet de distinguer trois principales orientations dans la 'refonctionnalisation' des terrains ouverts par le reflux de l'opérateur. D'abord, ces emprises accueillent de nouveaux équipements métropolitains et de l'État. Ensuite, ceux-ci sont mobilisés pour y construire des logements sociaux. Enfin, ils servent des politiques d'attractivité. Celles-ci diffèrent dans les quatre villes. Ces politiques ne sont pas spécifiques à la reconversion des terrains de l'État. En revanche, les chapitres précédents ont montré que les gouvernements urbains cherchent dans ces sites des supports favorables à la mise en œuvre de ces politiques.

Equiper la métropole et l'État en lieu et place du réseau national

Les projets de Nantes État et de Clichy Batignolles sont structurés autour de grands équipements et espaces publics. Ils s'organisent tous deux autour d'un grand parc public (10 ha à Paris et 14 ha à Nantes). Des programmes de logements et de bureaux sont prévus autour de ces espaces verts. Le quatrième côté est occupé par un grand équipement de l'État, le tribunal aux Batignolles et l'hôpital à Nantes État.

Cette similitude des programmes et des configurations spatiales ne résulte pourtant pas des mêmes processus. À Paris, le parc est envisagé dès la fin des années 1990, puis inséré dans la politique de réalisation d'espaces verts dans la capitale, elle-même reliée à la politique écologiste du premier mandat Delanoë (APUR 2005). Ce qui était opportunité foncière saisie pour répondre à une carence d'espaces verts dans le 17^e arrondissement est reformulé comme une contribution à la végétalisation de la capitale. Cette politique de développement durable se traduit également dans le complexe d'équipements logistiques et de tri sélectif, branché sur le réseau ferroviaire au nord du site. Ce projet soutenu par les élus verts et communistes s'érode ensuite. Au cours de la seconde mandature, les responsables politiques et techniques de l'aménagement privilégient sa labellisation en tant qu'écoquartier (Mairie de Paris et SEMAVIP 2009).

Dans le cas nantais, le parc a pris la place du port de plaisance initialement envisagé par l'urbaniste. L'idée de situer un grand espace public au centre de l'île est donc reprise, mais le bassin est écarté. Ce dernier pouvait être relié à la stratégie d'ouverture de la ville sur la Loire affichée par le gouvernement urbain dans les années 2000 (Chassériau, 2004). Le programme de parc, qui s'est imposé avec la consultation d'urbanisme de 2010, est plus

difficile à relier à une politique urbaine explicite. Il participe, comme à Paris, à des énoncés et des labellisations environnementales dans la seconde moitié des années 2000 (Barthel 2009; Béal 2011). Il constitue surtout l'espace central autour duquel s'organisent les autres programmes dans le schéma d'aménagement. Enfin, dans l'économie de l'aménagement, il fait baisser le prix d'achat des terrains ferroviaires, car aucune valorisation ne pourra être effectuée sur son emprise.

La programmation des grands équipements de l'État résulte également de processus différents. À Paris, le Tribunal de grande instance était bien prévu sur des terrains ferroviaires, mais de l'autre côté de la commune, à Paris Rive Gauche. Après la décision de l'implanter aux Batignolles, « *l'État a repris une partie du pilotage en disant "écoutez, moi, c'est comme ça, j'ai besoin de telle emprise", la SNCF et RFF n'avaient pas les moyens de le contester et de discuter* », selon un membre de la Direction de l'urbanisme de la municipalité⁴²⁵. L'exécutif national utilise son autorité pour substituer l'opérateur judiciaire à celui ferroviaire dans la capitale.

À Nantes en revanche, le positionnement de l'opérateur hospitalier sur l'île n'est pas une initiative de l'État central. Il s'agit d'un projet de la métropole nantaise coordonné avec la direction de l'hôpital depuis la première moitié des années 2000, que Jean-Marc Ayrault ratifie suite à son accession à la fonction de Premier ministre en 2012. Ainsi, ce n'est pas le ministère qui pousse à localiser sa fonction sur l'île, mais le gouvernement urbain qui cherche à obtenir de l'État la modernisation et la rationalisation de l'implantation du centre hospitalier. Du fait des incertitudes concernant le déplacement des installations ferroviaires de Nantes État, l'emprise du centre hospitalier a finalement été décalée. Ainsi il n'occupera plus que les terrains ferroviaires qui ne nécessitent pas de reconstitutions, à savoir ceux occupés par le marché d'intérêt national et l'ancien chantier de transport combiné.

Le processus de décision diffère donc dans les deux villes. En revanche, dans les deux cas, la programmation de ces grands équipements implique l'intervention de l'État dans sa fonction de maître d'ouvrage. Elle nécessite la coordination de secteurs de l'État, du gouvernement national et des collectivités territoriales. Les grands parcs publics, les équipements de l'État placés sur les terrains ferroviaires, montrent que ceux-ci sont utilisés stratégiquement par l'État et les gouvernements urbains français. Ils implantent leurs fonctions sur les emprises du réseau.

⁴²⁵ entretien 3, *ibid.*

À Milan, la programmation est moins définie et exprimée sous forme quantitative. Surtout, nous avons insisté sur le fait qu'elle a connu quatre changements importants en fonction des majorités municipales et des rapports de force avec les établissements ferroviaires. D'un côté, nous avons vu qu'à plusieurs reprises, Sistemi Urbani est intervenu auprès de la municipalité pour négocier les densités, se plaindre du traitement qu'il subit et suggérer des procédures souples d'aménagement. D'un autre côté, du fait de changements politiques, l'exécutif a modifié la programmation des sites. La proportion d'espaces verts n'échappe pas à ces variations. Le site de San Cristoforo est ainsi passé de 80 à 100 % d'espaces verts, avec la révision du PGT en 2012. La proportion varie selon les sites, mais elle est globalement supérieure aux cas français. La municipalité n'a donc pas renoncé, depuis les années 1970, à transformer les terrains de l'opérateur sur son territoire en vastes parcs métropolitains (40 ha à Farini, 17 ha à San Cristoforo, 8,7 ha à Porta Romana).

Même s'ils invoquent leur « modèle » de planification territoriale, les acteurs tyroliens sont face à une contradiction concernant la programmation d'espaces verts sur l'Areale. D'un côté, ils répondent à l'un des principes cardinaux de leur modèle en favorisant le renouvellement urbain par rapport à l'urbanisation des terres agricoles. Mieux, le Masterplan sanctuarise un terrain agricole au sud du site. Il crée même une bande de terrains cultivables au nord du site (1,1 ha). En revanche, la part d'espaces verts est très faible. Elle est plus de vingt points inférieure à la programmation usuelle dans les opérations d'aménagement bolzaniennes.

Comme pour les espaces verts, la programmation des équipements publics varie entre les deux villes. En dehors des parcs, la Ville de Milan n'a pas de programme d'équipement précis sur ces terrains. Le seul ouvrage prévu est une voie pénétrante au sud du site de Farini. Il s'agit d'un ancien projet de la Direction des transports sans lien avec l'opération. Les services souhaitent imposer au promoteur la réalisation de cet ouvrage, en échange des permis d'aménager⁴²⁶. Au-delà de ça, la municipalité s'en remet à l'enquête sur les attentes de la population résidant dans les quartiers attenants aux Scali, réalisée par le département d'urbanisme du Politecnico di Milano, qui doit contribuer à la définition des équipements et d'espaces publics⁴²⁷. L'État et les autres niveaux de gouvernement n'ont pas non plus de projets d'équipement sur ces sites. À la différence des cas français, les terrains de l'opérateur

⁴²⁶ entretien 27, *ibid.*

⁴²⁷ entretien 41, professeur de politiques urbaines, Politecnico di Milano, coordinateur du « supporto scientifico alle attività istituzionali del Comune di Milano nell'ambito della Conferenza cittadina sul decentramento », 28 mars 2013, Milan.

ne sont pas utilisés comme les supports de nouvelles fonctions de l'État. Les cessions des FS s'ajoutent aux ventes des bâtiments des Poste Italiane et des douanes. Au total, la reconversion des Scali témoigne du retrait des fonctions de l'État de l'espace urbain. Cette image doit juste être nuancée par l'hypothèse d'une implantation des studios milanais de la télévision publique, la RAI, à la place des Douanes, dans le cadre d'un programme de « rationalisation » de ses occupations (Rossi et Valtolina 2014).

L'absence de projet de l'État – en dehors de la nouvelle ligne du Brenner qui concerne une tout autre échelle territoriale – se confirme à Bolzano. À l'inverse, la Ville et, surtout, la Province autonome ont un programme précis d'équipements. Ainsi, le dispositif central du réaménagement des terrains est un grand équipement, financé principalement par l'investissement public : le pôle multimodal. Il a été envisagé dès le premier comité paritaire. C'est le « projet dans le projet ». Il doterait Bolzano d'une nouvelle gare ferroviaire pour les services régionaux, nationaux et internationaux. Celle-ci serait directement reliée à une gare routière située au-dessous du parvis de la gare. S'y ajoutent des parkings vélo et voiture, une dépose-minute et une station de taxis, ainsi qu'un téléphérique menant à un point touristique. Le pôle multimodal est conçu pour devenir le centre du système de transport public du Sud-Tyrol, dont nous avons montré qu'il est une pièce maîtresse du projet d'intégration territoriale du gouvernement provincial. Cet équipement est relié explicitement à la politique de réduction de la part modale de l'automobile dans la ville et la province (Campostrini 2013). Nous savons que, par ailleurs, la Province entend occuper une part des futurs bureaux du site. Le centre du réseau ferroviaire provincial est aussi le lieu du siège de l'autorité sud-tyrolienne. L'Areale, qui a représenté l'emprise du pouvoir de l'État fasciste sur ce territoire, devient le centre fonctionnel, matériel et symbolique du pouvoir provincial.

Proportionner l'effort social

La programmation de logements sociaux sur ces quatre terrains se distingue davantage entre les cas français que la programmation des équipements. Les proportions de logements sociaux parmi les logements (50 % à Paris dont 1/5^e de PLI, 28 % dans l'opération de la Prairie-au-Duc Sud, dont aucun PLI) dénotent des politiques différentes. Dans les deux cas, ces proportions sont alignées avec les autres opérations d'aménagement urbain dans ces communes. Dans le cas des Batignolles, la Ville a cependant fait un effort particulier dans la proportion de logements par rapport aux autres programmes. Elle répond ainsi à la demande du ministère du Logement, exprimée dans le rapport Pommellet (2003) et chiffrée dans l'accord de 2006. Le site des Batignolles est donc saisi comme une opportunité foncière pour

progresser dans la politique de construction de logements sociaux. Celle-ci vise à faire croître la part du logement social dans la capitale pour répondre aux attendus de la loi SRU⁴²⁸ et maintenir les ménages des classes populaires et moyennes dans la capitale⁴²⁹. Elle constitue l'action principale de la politique urbaine de « *mixité programmatique et sociale* »⁴³⁰ mise en œuvre par la mairie de Paris à Clichy Batignolles. De fait, le projet entraîne une augmentation significative (18 %) de la proportion de logements sociaux dans le 17^e arrondissement, qui en comptait peu.

Côté italien, la politique urbaine diffère également entre les deux projets. La part de logements sociaux sur l'Areale est plus de vingt points inférieure aux usages courants dans le même type de zone d'aménagement. Le nouveau centre de la province n'est pas destiné prioritairement aux populations ayant accès à ce type de logement. À l'inverse, à Milan, les Scali sont programmés pour être le lieu de construction de nombreux logements sociaux. L'exécutif de gauche élu en 2011 augmente la proportion de logements conventionnés⁴³¹ de 15 points (+42 %). Ils atteignent désormais la moitié des volumes à bâtir sur les terrains (Comune di Milano 2012b : 10). Cette décision n'a pas été bien accueillie par les FS qui tentent depuis de renégocier ces indices⁴³².

Attirer capitaux, activités et populations

À côté de ces politiques sociales, les villes poursuivent des politiques d'attractivité. Les politiques de développement urbain conduites dans les quatre villes visent en effet à attirer des capitaux, des activités ou des populations. Chacune des villes ne vise pas les mêmes cibles. La sélectivité des activités économiques programmées aux Batignolles contraste avec la politique de mixité sociale précédemment évoquée. Magistrats, avocats et autres greffiers peupleront les

⁴²⁸ L'article 55 de la loi SRU impose à certaines communes (dont Paris et Nantes) d'atteindre une proportion de 20% de logements sociaux parmi les résidences principales. Ce seuil est passé à 25% en 2014 suite à l'adoption de la loi Duflo 1.

⁴²⁹ Ainsi le Plan local d'habitat de la Ville de Paris est fondé sur l'idée que « *la préservation de la mixité est à la base du [Plan local d'habitat] de Paris : l'absence d'intervention favoriserait un nouveau renforcement du poids des catégories sociales favorisées au détriment des catégories moyennes et modestes. Une politique forte en faveur du logement social demeure indispensable* » (APUR 2010: 108). Les fondements et les effets de cette politique de mixité sociale ont fait l'objet de publications scientifiques critiques (Bacqué et Fijalkow 2006; Bacqué et al. 2011; Clerval 2013).

⁴³⁰ Clichy Batignolles, « un futur pôle économique du Nord-Ouest parisien » [en ligne] <http://www.clichy-batignolles.fr/un-futur-pole-economique-du-nord-ouest-parisien>, consulté le 16 février 2015. Pour une analyse plus approfondie des écarts entre les politiques d'habitat et de développement économique mises en œuvre dans l'aménagement de Clichy Batignolles, nous renvoyons à notre article (Adisson 2013).

⁴³¹ Les logements conventionnés (*edilizia convenzionata*) regroupent à la fois les logements réalisés par les organismes de logements sociaux (*Enti Autonomi Case Popolari*) et ceux réalisés à travers des conventions ad hoc par des entrepreneurs privés, dans le cadre d'opérations de promotion immobilière. Précisons que l'augmentation des proportions de logements sociaux dans la programmation générale est en partie liée à la baisse des indices de constructibilité pour les autres programmes.

⁴³² entretien 35, *ibid.*

104 000 m² du tribunal. S'y ajoutent 140 000 m² de bureaux envisagés comme des « *produits rares et de qualité* » destinés à « *créer un pôle d'affaires significatif* »⁴³³. Du fait de la structure de production immobilière financiarisée dont ils sont issus, ces bureaux sont destinés assez exclusivement à des grandes firmes nationales ou multinationales ou à des administrations publiques ou parapubliques. Ces « *grands comptes* » sont considérés comme de bons locataires qui réduisent le risque pris par l'investisseur (Guironnet et Halbert 2014). Ils sont installés à proximité du « *hub Saint-Lazare* », terme consacré des investisseurs et promoteurs immobiliers pour désigner la concentration de bureau de standing autour de ce nœud de transport. Le prolongement de la ligne 14 du métro, prévu pour 2019, placera ces bureaux à une station de la gare Saint-Lazare. La réalisation d'une telle concentration de bâtiments tertiaires s'explique pour deux raisons. D'une part, la municipalité veut concurrencer les pôles de la Défense et des communes de l'Ouest parisien, dans l'offre de bureaux à destination des grandes firmes. D'autre part, l'objectif est d'obtenir des charges foncières élevées permettant à l'aménageur d'afficher des recettes dans son bilan.

À Nantes, les élites techniques et politiques de l'aménagement désirent moins capter les grandes firmes multinationales qu'attirer, voire générer, l'économie créative et ladite « *classe créative* »⁴³⁴. Le projet de l'Ile de Nantes est largement façonné dans cette perspective (Barthel et al. 2009). La programmation des logements intermédiaires et libres traduit cette politique de l'offre à destination de cette population. Au-delà des proportions, l'architecture des bâtiments signés, par des agences de réputation nationale, privilégie un style contemporain appuyé⁴³⁵. Cette politique se traduit également dans la programmation des activités, des équipements et des événements. Les établissements d'enseignement supérieur artistique (écoles d'architecture, Beaux-Arts, métiers de l'imprimerie) sont progressivement transférés depuis d'autres quartiers, ou créés dans le quartier. La ville a fait des investissements financiers et organisationnels importants dans des structures destinées à attirer et à développer des entreprises des secteurs de la communication, de la conception et du spectacle. Un « *quartier de la création* »⁴³⁶ est planifié par le gouvernement urbain. Il s'insère matériellement et symboliquement dans les halles industrielles d'Alstom. Cette politique se prolonge dans l'aménagement des terrains ferroviaires de la Prairie-au-Duc Sud. Ceux-ci accueilleront une

⁴³³ Site internet Clichy Batignolles, « un futur pôle économique du Nord-Ouest parisien », *op.cit.*

⁴³⁴ Richard Florida (2005) a cherché à identifier les facteurs urbains qui attirent la « *classe créative* ». De nombreux travaux ont discuté l'existence de cette classe ou la pertinence de mener des politiques urbaines pour l'attirer (p. ex. Tremblay et Tremblay 2010, en particulier la contribution d'Elsa Vivant).

⁴³⁵ entretien 18, *ibid.*

⁴³⁶ Egalement « *cité de la création* », « *pôle d'excellence des industries créatives* », « *campus des arts* » ou encore « *cluster créatif* » selon des appellations antérieures. Laurent Devisme (2009 : 110-125) a analysé ce programme.

École des métiers artistiques, une école de design et le Médiacampus qui rassemble dans un bâtiment une école privée de communication et une chaîne de télévision locale. L'aménagement de Nantes État est donc intégré dans les politiques de développement urbain et dans les logiques urbanistiques du projet urbain de l'Ile de Nantes. Les terrains de l'État sont ainsi saisis par le gouvernement urbain pour à la fois poursuivre sa politique d'attraction de la très convoitée « classe créative » et doter la ville de grands équipements publics métropolitains.

À Milan, durant le mandat de Letizia Moratti, son adjoint à l'urbanisme avait lancé une politique explicite de croissance urbaine. D'après l'enquête dirigée par Bolocan Goldstein et Bonfantini (2007), cette politique a eu des résultats limités, sinon des effets contre-performants du fait de l'excès d'offre foncière. La machine de croissance urbaine basée sur la promotion immobilière n'a pas démarré. La stagnation du marché de l'immobilier depuis 2008 a confirmé cet échec. De fait, les investisseurs ne se pressent pas auprès de Sistemi Urbani pour engager des fonds dans le redéveloppement des terrains⁴³⁷. Depuis 2011, la municipalité de gauche est moins préoccupée par l'attraction de capitaux, d'activités ou de populations que par la prise en compte des « attentes » des riverains en termes d'équipements et d'espaces.

Le gouvernement provincial veut faire de l'Areale un instrument au service de la croissance économique et de l'attractivité du territoire. Pour parvenir à une rémunération du capital satisfaisante de chacun des macro-lots, les programmes rentables sont privilégiés dans le Masterplan. L'hôtellerie, les espaces commerciaux, le « *tertiaire avancé* » et les logements libres y tiennent une place importante. De plus, ces proportions sont flexibles à l'intérieur de chaque lot. La société ABZ a défini des fourchettes que le promoteur peut ensuite moduler. Ces programmes de haut standing sont mis en avant dans les présentations du projet. Il faut y lire une volonté d'attraction des investisseurs financiers dans cette localité. Un urbaniste lié au projet précédent, le Ferroplan, ressort amer d'une présentation publique du Masterplan :

*Moi ça m'a fait bizarre [fatto impressione] parce que, comme d'habitude, ce sont ces bâtiments de bureau avec en haut des résidences de luxe. Et [l'urbaniste du Masterplan] tenait à faire voir un séjour et une salle de bain avec des baies vitrées sur le Rosengart [sommet des Dolomites, ndr], presque pour dire à quelqu'un qui veut faire le projet « regarde qu'ici tu peux faire un beau paquet d'argent [dei bei soldi] parce qu'il y a ces baies vitrées avec vue sur le Rosengart depuis le chiotte ».*⁴³⁸ (cf. Figure 45)

⁴³⁷ entretien 83, ibid.

⁴³⁸ entretien 46, ibid.

Au total, le redéveloppement des terrains ferroviaires dote Bolzano de programmes sélectifs en termes d'emplois, de type de consommation et d'habitants.

Cette programmation témoigne donc de la promotion de l'attractivité économique, touristique et résidentielle de la ville et du Sud-Tyrol. Elle s'éloigne du « modèle » de production urbaine sud-tyrolien, que ce soit sur les aspects écologiques ou sociaux. L'ancien président de la société ABZ comble pourtant en une formule l'écart entre le modèle et les décisions programmatiques de l'Areale : « *croître sans s'étendre* » (cité par Pierotti 2011 : 2) occultant seulement le volet social des pratiques d'aménagement bolzanienne. Malgré quelques déclarations des élites politico-économiques provinciales dans la presse, cette politique reste largement implicite. Mises bout à bout, les décisions de la Province dévoilent l'utilisation des terrains de l'opérateur dans son projet territorial. L'Areale devient le centre du réseau de transport public du territoire. Ce nœud est flanqué d'un quartier qui double le centre-ville, en surface et en types de programmes. La saisie des terrains de l'État sert une stratégie de développement économique et d'autonomisation politique du territoire.

Figure 45 : vue d'artiste des Dolomites depuis les toilettes des logements du futur quartier de l'Areale jugée par un urbaniste local symptomatique du tournant entrepreneurial du projet d'aménagement



Source : Boris Podrecca Architekten, ABDR Architetti Associati, et Theo Hotz Partner (2013).

* * *

L'économie de l'aménagement joue un rôle central dans la programmation des emprises libérées par la rationalisation des avant-gares. À Nantes et Bolzano, l'autofinancement des opérations d'aménagement est considéré comme un gage de bonne gestion publique par les administrations locales. Les collectivités territoriales poussent donc leurs sociétés d'aménagement dans ce sens. Du fait de son rôle cantonné à la régulation, la commune de Milan est moins concernée par l'équilibre financier des aménagements, qu'elle tient d'ailleurs pour acquis. Enfin, à Paris, l'aménagement était considéré comme une activité qui coûte à la collectivité (ou comme un investissement de long terme). Mais cette approche est en train de changer, comme le cas des Batignolles le démontre. L'économie de l'aménagement cadre donc les choix programmatiques opérés par les collectivités territoriales. Par conséquent, les politiques de développement urbain poursuivies par les gouvernements urbains ne font pas abstraction de cet enjeu. Cela dit, les sites ferroviaires sont utilisés pour capter des capitaux, des activités et des populations. Leur reconversion contribue à des changements socio-économiques. Si les activités industrielles sont reconstituées, d'autres font également leur apparition. Elles relèvent des secteurs de la culture, de la consommation, du loisir et de l'économie tertiaire. Cette reconversion n'est toutefois pas identique d'une ville à l'autre. Les multinationales recherchées par la Mairie de Paris ne correspondent aux entreprises « créatives » que Nantes Métropole souhaite voir s'implanter sur l'Île de Nantes, ou aux équipements touristiques envisagés sur l'Areale de Bolzano. Enfin, ces politiques ne sont pas exclusives. Elles s'articulent avec des politiques sociales, environnementales ou d'équipement du territoire dans les projets d'aménagement. Il ne faut pas opposer ces politiques aux précédentes – des politiques environnementales peuvent par exemple participer de politiques d'attractivités rattachables à des logiques néolibérales (Béal 2011) –, mais il ne faut pas non plus les confondre.

Conclusion

Ce chapitre portait sur les aspects substantiels de la transformation des terrains ferroviaires dans les villes. Nous y avons mené une analyse spatiale. Elle a progressé strate par strate, pour comprendre le paysage qui émerge de la reconversion urbaine des emprises du réseau de l'État. Les principaux résultats sont synthétisés dans le Tableau 20. Le croisement de ces résultats offre deux principaux enseignements.

Tableau 20 : Homogénéité de la reconversion des sites ferroviaires français, hétérogénéité en Italie

	France : une prise en charge des aménagements par les gouvernements urbains, soutenue par l'État	Italie : des gouvernements urbains en attente des investisseurs financiers
Enjeux de la construction de la valeur du foncier ferroviaire (chapitre 8)	Définir un prix de cession entre les opérateurs et les gouvernements urbains, validé par France Domaine	Milan : répartir les plus-values Bolzano : démontrer la faisabilité de l'opération, attirer les investisseurs financiers
Principes de reconstitution du système ferroviaire	Rationalisation, modernisation et reconstitutions selon le principe d'équivalence fonctionnelle, financement par la dépense publique locale Nantes : relocalisation en périphérie	Rationalisation, modernisation Milan : relocalisation en périphérie et financement par la captation de la rente Bolzano : régionalisation, financement par les investisseurs
Étapes de la restructuration de la propriété	(i) séparation entre opérateurs, (ii) intermédiation par les gouvernements urbains, (iii) insertion dans des filières de production urbaines	Milan : (i) séparation entre opérateurs et sortie du domaine public, (ii) filialisation et allocation d'actifs, (iii) cession à des fonds d'investissement Bolzano : (i) sortie du domaine public, (ii) filialisation, (iii) cession aux investisseurs tyroliens
Caractéristiques de la programmation urbaine	Rééquipement de l'État, équipement métropolitain (dont parc), logement social. Paris : attirer des investisseurs institutionnels et des grandes entreprises Nantes : attirer et produire la « classe créative » (Nantes).	Milan : parcs, logement social, attrait des investisseurs institutionnels Bolzano : équipement provincial, internationalisation et développement économique territorial

Le premier enseignement est que la réorganisation du pouvoir logistique de l'opérateur de l'État dans les villes françaises et italiennes relève de logiques multiples, qui ne sont pas réductibles à des politiques urbaines néolibérales ou aux restructurations économiques qui sous-tendent la transition postfordiste. D'abord, l'activité ferroviaire ne disparaît pas des espaces urbains. Contrairement à celles fordistes, elle est redéployée. Ce redéploiement ainsi

que la restructuration de la propriété et la programmation urbaine relèvent de logiques, fonctionnelles, comptables, politiques et financières que l'idéologie néolibérale ou le passage à un mode flexible d'accumulation du capital ne permettent pas d'expliquer. Il n'y a pas de tentative d'exhaustivité dans l'analyse des trois strates. Celles-ci ont permis d'ouvrir le spectre d'analyse et de déceler le rôle d'acteurs, de règles, de contraintes et de logiques que les grilles d'analyse à disposition ne permettaient pas de saisir. La reconversion des terrains de l'opérateur entraîne bien la mise en place de nouveaux arrangements socio-économiques dans les villes concernées. Mais il faut remettre replacer les choses dans l'ordre. Les montées de la logique immobilière dans les entreprises ferroviaires et de la capacité d'intervention des gouvernements urbains, ouvrent une structure d'opportunité pour reconvertir les sites ferroviaires. Les gouvernements urbains s'en saisissent pour mener des politiques d'attractivité qui visent à produire de nouveaux arrangements socio-économiques. Les paysages produits par ces arrangements peuvent être reliés à la ville postfordiste.

Le second enseignement vient renforcer nos résultats concernant l'homogénéité des processus parisien et nantais et l'hétérogénéité de ceux milanais et bolzanien. Le redéploiement du réseau s'effectue selon des règles différentes dans les deux pays. En France, comme pour la construction de la valeur des terrains, il est cadré par la réglementation domaniale. Le principe d'équivalence fonctionnelle structure les négociations. Les écarts peuvent être importants par rapport à ce principe, mais ils sont mesurés à l'aune de celui-ci. En Italie, ce repositionnement est l'objet d'accords territoriaux. À Milan, cela conduit à une amélioration de l'infrastructure et du service à l'échelle de la ville, grâce au principe de captation et de réinvestissement des plus-values foncières dans l'étoile ferroviaire. À Bolzano, cela mène à un « plan du fer » qui met la gare et ses fonctions annexes au niveau de la future ligne à grande vitesse du Brenner.

La restructuration de la propriété diffère également entre les deux pays. En France, ce sont les gouvernements urbains, à travers leurs sociétés d'aménagement, qui assurent le remembrement des terrains ferroviaires. Aussi, malgré la différence considérable entre les marchés immobiliers parisien et nantais, la procédure de transformation des terrains est similaire. Là encore, la règle du droit de priorité joue un rôle crucial dans l'intermédiation des gouvernements urbains. En Italie, ce travail est confié à de grands promoteurs privés. À Bolzano, après de nombreuses hésitations tout au long des années 2000, les gouvernements urbains ont confié à leur société de projet, la tâche de constituer des « macro-lots » pouvant être pris en charge par des coalitions d'investisseurs et d'entrepreneurs de la province. Dans le

cas de Milan, une désintermédiation est privilégiée par Sistemi Urbani. Des fonds d'investissement parapublics et privés, nationaux et internationaux, sont donc pressentis pour réceptionner les terrains de l'État.

Enfin, l'État central accompagne ces projets en France et non en Italie. Il y a bien eu des tensions entre les collectivités territoriales et l'État autour du tribunal. Des incertitudes ont plané à propos de la relocalisation de l'hôpital sur l'île de Nantes, jusqu'à l'accession de Jean-Marc Ayrault au gouvernement. À Paris et à Nantes, les administrations déconcentrées ont incité les gouvernements urbains à programmer des logements sur le domaine public. Mais, somme toute, l'État a escorté les gouvernements urbains dans la relocalisation de son opérateur plutôt qu'il ne les a contredits. À l'inverse, à Milan comme à Bolzano, la programmation, que ce soit de logements sociaux, d'espaces verts ou d'équipements, ne reçoit pas d'orientation ou de soutien politique de l'État national. Gouvernement central et administrations centrales sont remarquablement absents de la définition du repositionnement de leur opérateur et des choix de reconversion des terrains dont il se détache.

Conclusion de la troisième partie

Les restructurations urbaines décrites dans cette partie témoignent d'un redéploiement de l'opérateur de l'État dans les villes françaises et italiennes. La rencontre de politiques de développement urbain et de logiques immobilières motive ces restructurations. Mais les projets d'aménagement urbain de sites ferroviaires se révèlent être l'occasion d'une modernisation et d'une rationalisation des installations du réseau technique. En plus, les opérateurs retirent un tribut foncier urbain des terrains libérés par cette rationalisation. Ils l'utilisent pour renouveler le réseau ferroviaire, aux échelles métropolitaine, régionale ou nationale. Ainsi, l'opérateur de l'État ne se retire pas, il reconstitue la base de son pouvoir logistique sur le territoire. Mieux, à travers ces projets matériels, il entend adapter ses installations aux évolutions du service ferroviaire, réduire ses coûts de fonctionnement et augmenter la productivité des sites. Bref, les logiques industrielles et sectorielles sourdent au cours des projets de réaménagement des terrains ferroviaires.

Toutefois, cette réorganisation n'est pas accomplie de façon souveraine par les opérateurs. Leur place est contestée et ils doivent négocier leur repositionnement. Les gouvernements urbains sont ainsi les principaux acteurs de la réorganisation de l'emprise du réseau de l'État dans l'espace urbain. Ils ne font pas que mettre en cause les formes d'occupation de l'espace urbain par l'opérateur. Ils engagent des ressources considérables pour gouverner et, en France, prendre en charge, la transplantation des installations et le réaménagement des sites. De plus, entreprises ferroviaires et gouvernements urbains doivent associer les régions et, en France, les administrations centrales et déconcentrées à leurs échanges. Enfin, firmes et autorités locales sont dépendantes des ressources financières d'investisseurs financiers pour mener ce déménagement, particulièrement en Italie.

Ainsi, il n'y a pas de protagoniste dominant dans la redéfinition de la place du réseau et dans la réaffectation de ses emprises. Elles font l'objet d'une gestion multiniveaux. Les parties prenantes sont dans des situations d'interdépendance qui nécessitent des ajustements mutuels. Ces ajustements ne sont pas gouvernés à distance. L'opérateur et, en France, les services de l'État, sont impliqués directement et durablement, aussi bien dans les phases de cadrage du problème que de négociation et de mise en œuvre du processus.

S'il n'y a pas d'acteur prépondérant, il n'y a pas non plus de raison unique à la transformation des sites ferroviaires. Plusieurs projets organisationnels et matériels se confrontent dans ces processus. Ceux-ci ne sont pourtant pas illimités. Ils sont rattachables à

trois conceptions principales, industrielle, financière et urbanistique. Pour se coordonner dans ces situations de dépendance mutuelle et de motifs d'intervention divergents, les segments de l'État cherchent un point d'équilibre dans des « scènes de négociation ». Pour le trouver, des « acteurs outillés » s'engagent dans une activité de quantification afin de trouver un accord minimal sur la valeur monétaire des sites ferroviaires. Ils élaborent des formules de la valeur qui traduisent les trois conceptions dominantes de la reconversion des terrains de l'État. Cette forme de coordination, de « gouvernement *par* la valeur » (Piganiol 2014), agit sur l'avenir de ces terrains. En effet, les dispositifs de justification des prix façonnent ce qu'il est possible ou non de réaliser, ce qui doit être pris en charge par la dépense publique, ou encore le tribut foncier urbain qui revient à l'opérateur.

Cette partie nous a également permis de saisir l'importance de l'encastrement des négociations du déménagement du réseau dans leurs contextes institutionnels locaux et nationaux. La façon de prendre en charge la reconversion d'un terrain de l'État est directement reliée au régime de production urbaine de la ville dans laquelle il se trouve. De plus, le chapitre 9 a montré que les gouvernements urbains façonnent les projets de reconversion des terrains de l'État de telle sorte qu'ils soient assimilables par les différentes filières immobilières en activité sur le territoire. Les régimes de production urbaine de Paris, Nantes, Milan et Bolzano ne cadrent pas seulement les manières d'aborder la reconversion des terrains de l'État, ils sont aussi alimentés par cette ressource foncière. Toutefois, la complexité de ces reconversions, du fait de l'inertie du système technique, des coûts financiers et des problèmes de coordination, a questionné les régimes en vigueur dans toutes les villes étudiées. Les gouvernements urbains ont été amenés à modifier les modes de faire habituels pour trouver les ressources, en particulier financières, nécessaires à la transplantation du réseau ferroviaire. Mais les arrangements trouvés, sur la valeur des sites, l'affectation des plus-values ou la programmation ferroviaire et urbaine, montrent aussi que ces modifications sont liées au caractère public des terrains concernés. Ensemble, ces résultats confirment la spécificité de la transformation des terrains de l'État et l'intérêt de les distinguer analytiquement d'autres types de terrains, notamment ceux des industries fordistes.

Le caractère public des sites ferroviaires qui vient d'être évoqué renvoie à l'échelle nationale, dont le rôle dans la différenciation des processus de transformation urbaine a été progressivement réévalué, au cours de cette partie. L'introduction générale a montré que certains auteurs ont insisté sur le caractère homogénéisant de la mondialisation sur les politiques urbaines, les modèles urbanistiques, les acteurs et les circuits de financements sur

les processus d'aménagement urbain (Moulaert, Rodriguez, et Swyngedouw 2003). D'autres ont, au contraire, insisté sur la diversification des processus et des résultats, du fait de l'autonomisation vis-à-vis de l'État de la pluralisation des acteurs territoriaux (Pinson 2009). L'échelle nationale ne serait plus le lieu de différenciation des processus urbains. Le schéma comparatif en double paire que nous avons suivi mène à un résultat plus précis sur ce sujet. La transformation des terrains du réseau de l'État suit des procédures et conduit à des résultats homogènes en France et hétérogènes en Italie.

L'homogénéité des cas français s'explique par la régulation produite par des institutions de second rang liées à l'État national et à la domanialité publique. Elles définissent des règles d'évaluation de la valeur, de reconstitutions ferroviaires, d'affectation des plus-values des aménagements, de priorité des gouvernements urbains pour acquérir les sites. Celles-ci facilitent la prise en charge de ces processus par les gouvernements urbains. Cette prise en charge produit elle-même de l'homogénéité dans les procédures et dans les résultats. Bien qu'avec des moyens différents, la Ville de Paris et Nantes Métropole développent des programmes et des configurations d'aménagement semblables. Par le biais de sociétés d'aménagement sous leur contrôle, elles assurent le même rôle d'intermédiation, entre le domaine ferroviaire et leur insertion dans des filières de production immobilière.

L'hétérogénéité des cas italiens s'explique également par le cadre institutionnel national, mais cette fois-ci par son adaptabilité. Il laisse en effet aux collectivités territoriales et aux opérateurs ferroviaires plus de latitude pour définir des accords. Parce que ces derniers utilisent cet espace pour apporter des réponses singulières, en fonction des problèmes qui se posent à eux, les procédures et les résultats varient, plus qu'en France, d'un territoire à l'autre. Ainsi, les façons de financer les reconstitutions ferroviaires, les échelles auxquelles sont réaffectées les plus-values ou encore le rôle des gouvernements urbains ne sont pas les mêmes à Milan et à Bolzano. Au total, la réorganisation du pouvoir logistique de l'opérateur de l'État est un processus plus administré en France qu'en Italie, où des acteurs et des règles marchandes sont convoqués pour définir les conditions de la réorganisation de la base matérielle de ce pouvoir.

Conclusion générale

Depuis vingt-cinq ans, différents segments de l'État s'attachent à reconvertir les terrains de ses administrations et de ses opérateurs. En dépit de son inertie, ce processus occupe et préoccupe des collectivités territoriales, des entreprises publiques, des agences de l'État et des administrations centrales et déconcentrées, sans compter de nombreuses sociétés d'ingénierie, d'expertise, de conception et de construction. On assiste à la réorganisation des emprises progressivement installées par l'Etat dans les villes pour construire le territoire national et organiser les flux de personnes et de choses. Les équipements et les infrastructures de l'État sont ainsi adaptés aux nouvelles fonctions que ses administrations et ses opérateurs doivent remplir. Ce mouvement s'explique aussi par la recherche de gains financiers, d'un « tribut foncier urbain » (Lipietz 1974), de la part des propriétaires publics. En plus de ces raisons fonctionnelles et pécuniaires, la révision des modes d'occupation de l'espace urbain des administrations et des opérateurs est motivée par les projets de reconversion urbaine de ces emprises portés par les gouvernements urbains. De grands parcs conçus comme la traduction de politiques environnementales, des logements sociaux comme des résidences destinées aux classes supérieures, des bureaux acquis par des fonds d'investissement ou encore de nouveaux équipements pour les collectivités territoriales ou d'autres opérateurs, sont logés dans les emprises de l'État. Mieux, ce sont souvent ces projets qui permettent, politiquement et financièrement, la réorganisation du pouvoir logistique des opérateurs de l'État.

Ce processus touche au fonctionnement quotidien des sociétés urbaines européennes. Il constitue un enjeu politique dans la mesure où il façonne la production du cadre bâti, c'est-à-dire les personnes qui habitent, travaillent, possèdent et ont l'usage des espaces urbains. L'avenir des villes européennes dépend donc en partie de ce qui se fabrique sur les terrains de l'État. Étonnamment, ce processus n'est pas analysé en tant que tel dans les études urbaines. Cela appelait une enquête qui, face à l'ampleur du processus, s'est concentrée sur le secteur ferroviaire et l'analyse détaillée de quatre cas de projets de reconversion urbaine de sites ferroviaires. Les conclusions de cette enquête sont organisées autour des deux objectifs que se donnait cette thèse. Le premier était d'expliquer le processus urbain qui faisait l'objet de notre enquête par les recompositions de l'État. En retour, le second consistait à montrer que ces restructurations urbaines participent de la recomposition matérielle des États.

Un processus urbain lié aux recompositions de l'État

Deux facteurs principaux sont à l'origine du processus urbain étudié dans cette thèse. Le premier est la mise en cause par les gouvernements urbains, dans le contexte de leur montée en puissance dans la gestion des transformations urbaines, des modes extensifs d'occupation de l'espace par des opérateurs de l'État. Le second facteur est constitué par les logiques et les compétences immobilières acquises par les opérateurs ferroviaires pour prendre en charge les patrimoines dont ils ont hérité dans le cadre des réformes du secteur ferroviaire. Or, ces deux facteurs sont liés aux recompositions de l'État.

La reconversion des terrains des opérateurs de l'État est poussée par les gouvernements urbains

La capacité d'action acquise par les gouvernements urbains dans l'aménagement des terrains de l'État est liée à des transferts de compétence, à la professionnalisation des élus et des administrations locales et à de nouveaux modes d'action sélectifs et « *par projet* » sur les espaces urbains (Pinson 2009). Cette capacité est permise par le « *desserrement de la contrainte* » de l'État central et, en Italie, du système des partis, sur les villes (Le Galès 2011 [2002]). Elle résulte donc de recompositions de l'État.

Ce contexte a favorisé la construction d'un problème public par les gouvernements urbains portant sur les modes d'occupation de l'espace urbain central et péricentral par des opérateurs de l'État. Ce problème est formulé essentiellement en termes urbanistiques. Les terrains sont envisagés comme un problème en soi, du fait des barrières et des césures urbaines qu'ils créent, mais aussi comme une opportunité foncière. Ils sont donc à la fois un objet et un support de politiques de développement urbain. Cette formulation du problème est proche de celles qui visent les sites industriels désaffectés. Elle est toutefois plus restrictive. Les problèmes de nuisances et de pollution ou les enjeux de maintien de l'emploi, par exemple, ne sont pas associés à ces sites dans les cas que nous avons étudiés. En outre, si la suppression d'une ligne ferroviaire, comme la fermeture d'une caserne ou d'une maternité, est considérée comme le retrait de l'État d'un territoire, ce n'est pas le cas de la désaffectation d'un site ferroviaire dans une métropole ou une ville moyenne française ou italienne. En résumé, les recompositions de l'État ont favorisé la mise en cause des formes d'occupation de ses opérateurs dans les villes par les gouvernements urbains, autrement dit elles ont encouragé la réorganisation de son pouvoir logistique.

Les reconversions des emprises du réseau ferré s'expliquent également par le nouveau mode de gestion des patrimoines ferroviaires par des acteurs, et selon des logiques et avec des outils immobiliers, qui peuvent également être reliés aux recompositions de l'État. Le changement du statut, de la propriété et de la comptabilisation des patrimoines ferroviaires a permis de restructurer ce secteur en France et en Italie, conformément aux attentes de la Commission Européenne. En effet, en leur confiant ces patrimoines, les opérateurs historiques ont pu être autonomisés sur le plan comptable. Or la SNCF, RFF et les FS n'ont pas été passives dans ce transfert. Elles se sont emparées de ces patrimoines et les ont attentivement inventorié et monétisé selon des critères immobiliers. Au terme d'« épreuves » (Lemoine 2011) administratives et marchandes, elles ont ajouté une nouvelle nature au réseau de l'État, celle d'un ensemble d'actifs immobiliers. Ces firmes de flux ont fait de la gestion, de la valorisation et de la cession de l'immobilier un nouvel espace d'affaires. Pour cela, elles ont acquis et structuré des ressources organisationnelles, professionnelles et informationnelles. Avec la constitution de départements immobiliers au sein des entreprises ferroviaires, des professionnels de l'immobilier ont pénétré le monde ferroviaire. Ils ont construit et obtenu la responsabilité du problème immobilier posé par le réseau ferroviaire et de son traitement. Les entreprises ferroviaires ont ainsi acquis une capacité d'intervention dans les restructurations urbaines.

Paradoxalement, cette nouvelle activité consiste pour l'opérateur de l'État à se défaire d'une partie de sa base matérielle. Ce nouveau traitement de l'infrastructure s'explique par l'imposition des logiques entrepreneuriales et comptables au sein des opérateurs ferroviaires. Celles-ci donnent une légitimité à l'activité immobilière qui apporte des liquidités à ces entreprises lourdement endettées. Elles ne contredisent, n'excluent ni ne surpassent d'ailleurs les logiques plus industrielles. Les coûts d'exploitation peuvent être réduits par une diminution des surfaces à entretenir. Des gains de productivité peuvent être obtenus par la modernisation et la rationalisation des installations. L'adaptation des fonctions aux nouveaux services et modes d'entretien de l'infrastructure et des trains comme l'optimisation de leur localisation y contribuent. En revanche, le nouveau statut des sites ferroviaires, catégorisés comme des actifs immobiliers, réduit l'horizon temporel des raisonnements industriels. La valeur d'usage fonctionnelle est désormais comparée à la valeur d'échange immobilière établie par les directions et filiales immobilières. Leurs agents scrutent les éléments du patrimoine qui peuvent être extraits du système ferroviaire, valorisés et cédés. Les finalités et les pratiques de

la gestion des immenses patrimoines publics ferroviaires hérités par ces entreprises pourraient être envisagées différemment. Le cas de RFF a d'ailleurs laissé entrevoir une approche moins sectorielle et gestionnaire que celles de la SNCF et des FS, et plus tournée vers les collectivités et inscrite dans une démarche d'aménagement du territoire.

Des relations nouvelles entre opérateurs et gouvernements urbains au sujet des emprises de l'État dans les espaces urbains

Les sites ferroviaires deviennent donc l'objet de relations nouvelles entre les gouvernements urbains et des entreprises de chemins de fer. L'enjeu de ces relations consiste donc en la définition des raisons et des finalités de la transformation des terrains ferroviaires. Trois conceptions dominantes de la reconversion de ces sites traversent ces relations. D'abord, la conception urbanistique désigne ces terrains comme des friches enclavées dont la requalification est à la fois un enjeu en soi et le moyen de mettre en œuvre des politiques de développement urbain, dans l'intérêt de la ville (ou plus exactement considéré comme tel par certains acteurs). Ensuite, la conception immobilière définit ces emprises comme des actifs inscrits dans des bilans. Leur valorisation et leur cession sont destinées à produire des gains financiers. Enfin, la conception industrielle unit ces sites à des étoiles ferroviaires dont la réorganisation va permettre l'amélioration du fonctionnement. Cette dernière se trouve également réactivée par les collectivités territoriales qui, dans le cadre des restructurations du secteur, ont acquis des compétences d'autorité organisatrice sur le transport régional. Ces conceptions sont 'lestées', en ce sens qu'elles sont reliées et dépendantes de ressources légales, financières, techniques, etc. rares voire monopolisées. Pour les parties prenantes, il s'agit non pas de dépasser ces conceptions au terme de processus délibératifs ou de construction d'un sens partagé, mais de les ajuster dans un projet d'aménagement.

Cet ajustement s'effectue dans des scènes qui sont sélectives quant aux organisations qui y participent. En sus des entreprises de chemin de fer, ce sont les institutions publiques et leurs satellites disposant de ce type de ressources qui y sont représentés. Dans le cadre d'une gestion territoriale multiniveaux, les ajustements s'opèrent sous la forme de négociations. Un accord minimal est recherché entre les parties prenantes, principalement au moyen de la construction de la valeur des terrains. Cette valeur traduit et articule les conceptions dominantes, selon un étalon monétaire. Le processus urbain qui nous a occupé dans cette thèse est donc le résultat d'ajustements localisés entre ces conceptions. Ces ajustements s'opèrent différemment dans les deux pays. En France, les institutions nationales qui cadrent et valident les processus de reconversion du domaine ferroviaire produisent de l'homogénéité

entre les processus locaux. Cette homogénéité est renforcée par le rôle similaire joué par les gouvernements urbains. Ces institutions définissent un cadre et leurs agents valident les négociations. En Italie, les arrangements sont beaucoup plus territorialisés. Cela s'explique par un cadre institutionnel qui renvoie les processus à une régulation marchande et à la mise au point de solutions localisées entre les gouvernements urbains et l'opérateur ferroviaire.

La reconversion des terrains de l'État est un enjeu politique

Dans l'introduction de cette thèse, les sites ferroviaires ont été conceptualisés comme des terrains de l'État, à savoir la base matérielle *à travers* laquelle les États fonctionnent et perdurent, et *à partir* de laquelle ils exercent leur pouvoir sur un territoire. Pour penser notre objet de recherche en ces termes, nous avons eu recours à un courant de la sociologie historique de l'État qui met en avant la dimension matérielle de l'État. Nous avons donc analysé la recomposition de ce pouvoir logistique dans les villes en étudiant des projets matériels visant à transformer des terrains de l'État. Ces projets mettent en relation d'un côté les activités de l'État et sa dimension organisationnelle, et de l'autre sa base matérielle. Mais contrairement aux travaux de sociologie historique, notre attention ne s'est pas portée sur l'équipement du territoire par l'État, mais sur la transformation de cet équipement. Il est devenu un objet de politiques publiques, c'est-à-dire un problème d'État, ou plutôt, des problèmes pour différents segments au sein de l'État (ministères, opérateurs, collectivités territoriales).

Les terrains de l'État doivent dès lors être redéfinis. Ils ne sont plus seulement les lieux depuis lesquels se déploie le pouvoir logistique des opérateurs. Ils sont également des lieux d'extraction de ressources financières pour les opérateurs et, pour les gouvernements urbains, d'investissement financier, politique et technique. Pour coordonner ces stratégies, les différents segments de l'État intéressés par ces terrains tendent à développer entre eux de pures relations de propriété. Cela passe notamment par la construction de la valeur des terrains. De façon croissante en France et systématique en Italie, cette construction se fait au moyen de méthodes qui intègrent les terrains dans une logique de capitalisation.

Les devenirs formatés des terrains de l'État

Les méthodes financières qui tendent à s'imposer verrouillent les possibilités de transformation des sites en les évaluant à l'aune de leur rentabilité financière. Il en va de même pour la répartition et l'affectation des plus-values produites par les reconversions. En France, l'usage de celles qui reviennent aux propriétaires du domaine ne peut faire l'objet d'une

négociation puisque le cadre législatif garantit leur libre utilisation aux propriétaires. Le cas de Milan a montré les possibilités qui s'ouvrent lorsqu'une réflexion est menée sur la réaffectation de ces plus-values, en l'occurrence dans le réseau ferroviaire local, en même temps que le poids des logiques comptables dans le cadrage de cette réflexion.

Le champ des possibles n'est pas seulement réduit par des questions de valeur. Il résulte également de la fermeture des scènes de négociation. D'autant que le monde technique composé d'experts ferroviaires, urbanistiques et immobiliers qui projette la transformation de ces terrains est, il faut le dire assez peu représentatif des sociétés urbaines concernées. Nous reprenons ici les conclusions de Susan Fainstein (2001) qui montre que la société civile est, en général, exclue des décisions relatives à la propriété et à la répartition de la valeur socialement créée. Ce constat prend un relief particulier quand il s'agit d'un domaine qui est (ou a été dans le cas italien) « public ». Si les terrains de l'État sont devenus un enjeu *de* politiques publiques pour différents segments de l'État, cette thèse espère contribuer, à sa mesure, à en faire un enjeu politique *tout court*.

Discussion

Ces résultats invitent à réinterroger les travaux des deux courants qui ont pensé les relations entre recompositions de l'État et restructurations urbaines. L'introduction générale a annoncé que cette thèse se logeait dans l'interstice situé entre les thèses du rééchelonnement de l'État et du retour des villes européennes. L'enquête menée dans cet interstice suggère deux déplacements par rapport à ces modèles explicatifs dominants.

Un processus à distinguer de la transition postfordiste, mais des effets semblables ?

Le premier modèle explique les restructurations urbaines par un rééchelonnement des espaces de l'État dans le but d'adapter les territoires nationaux au régime d'accumulation flexible postfordiste (Brenner 2004). Trois raisons conduisent à écarter cette thèse lorsqu'on cherche à expliquer les mécanismes de reconversion des terrains de l'État dans les villes. D'abord, si le processus que nous avons identifié peut, aussi bien du côté des gouvernements urbains que des opérateurs ferroviaires, être relié aux recompositions de l'État, il est plus hasardeux de le relier à un changement de mode d'accumulation du capital. Les raisons de la restructuration des terrains de l'État, qu'elles soient urbanistiques, rentières ou, *a fortiori*, industrielles, ne sont pas liées fonctionnellement, voire sont autonomes des transformations du capitalisme qui sous-tendent la thèse de la ville postfordiste.

Ensuite, les transformations matérielles dont nous avons rendu compte sont le résultat de relations de pouvoir internes à l'État au sens large. La coordination entre les niveaux de gouvernement d'une part, et entre ces niveaux et l'opérateur d'autre part, n'est pas une donnée d'entrée des processus. La coordination doit même se faire au sein de chacun de ces niveaux et des entreprises, qui sont traversés par les différentes conceptions de la reconversion des sites ferroviaires. Bref, nous sommes face à des processus contestés, qui résultent de l'action d'acteurs et d'organisations aux finalités divergentes. Neil Brenner explique les modifications des modes d'intervention de l'État comme le résultat d'un « projet spatial » visant à intégrer, dans une géographie cohérente, ses institutions situées dans différents endroits et à différentes échelles. Cette thèse a démontré que la transformation des terrains ferroviaires ne peut pas être ramenée à *un* projet spatial. Elle résulte de l'ajustement de projets organisationnels, politiques et matériels portés simultanément par différents segments de l'État. Cette transformation correspond encore moins à *une* « stratégie spatiale » d'adaptation du territoire national à la nouvelle géographie de l'accumulation postfordiste. Partant de tels résultats pour les emprises propriétés de l'État, on s'interroge sur la capacité et la cohérence de l'action de ce dernier sur d'autres espaces.

Enfin, il n'est pas possible de relier le processus qui nous intéresse à un processus de « création destructrice ». Cette dynamique du capitalisme identifiée par Joseph Schumpeter a été reprise par les tenants de la thèse de la ville postfordiste (Zukin 1993). Elle permet en effet de caractériser la reconversion de la base matérielle de l'économie fordiste, notamment les emprises industrielles, en nouveaux environnements urbains dédiés à la consommation, aux fonctions directionnelles, à la culture et à la création. Caractériser le processus de restructuration urbaine des terrains de l'État de cette manière pose deux problèmes. D'une part, dans la thèse de la ville postfordiste, cette transition revêt un caractère très soudain (Le Galès et Harding 1996). Or les transformations que nous avons analysées ne se décrètent pas. Elles sont le résultat de processus longs et disputés. La mise en actif des patrimoines ferroviaires a nécessité une quantification qui a duré plusieurs années et a été, dans le cas français, très conflictuelle. Les transformations des sites ferroviaires font l'objet de négociations, de procédures administratives, de travaux infrastructurels, qui durent dans les cas que nous avons étudiés depuis dix ans, sinon plus. Les problèmes de connaissance, de coordination, de relations fonctionnelles et de financement provoquent une inertie considérable dans la réorganisation des sites ferroviaires. D'autre part, et c'est le point clé de notre argumentation, *l'opérateur ferroviaire ne se retire pas des métropoles, il se réorganise*. Contrairement aux industries fordistes, les activités ferroviaires ne peuvent être relocalisées à

l'échelle planétaire de la division du travail et de l'accumulation du capital. En somme, la transformation du pouvoir logistique de l'État est un processus social, technique et politique qui ne saurait être interprété comme un processus de création destructrice propre relevant exclusivement d'une logique capitaliste.

Nous sommes moins affirmatif concernant le paysage produit par les transformations des terrains de l'État. Les projets d'aménagement urbain installent des programmes (tertiaire supérieur, loisir, consommation, etc.) qui correspondent au paysage de la ville postfordiste. Ces programmes résultent de stratégies politiques cherchant à attirer différents types de capitaux, d'activités et de populations. Toutefois, à y regarder de plus près, les capitaux, activités et populations visées ne sont pas les mêmes d'une ville à l'autre. Les politiques d'attractivité mises en œuvre sur ces sites sont juxtaposées avec d'autres politiques urbaines (sociales, environnementales, économiques, de mobilité) productrices d'équipements et d'espaces publics, ou encore de logements sociaux. Nous n'assistons pas un changement de mode d'accumulation du capital qui *cause* la reconversion des terrains de l'État. La chaîne causale est comme inversée par rapport à ce modèle explicatif. Les réaménagements des terrains résultent de transformations internes à l'État. La structure d'opportunité qu'elle ouvre est saisie par les gouvernements urbains qui développent des politiques urbaines dans le cadre des régimes de production urbaine en place et des contraintes de l'économie de l'aménagement. Certains éléments du paysage produit favorisent l'émergence de nouveaux arrangements socio-économiques apparentés à la ville postfordiste.

Ni retour des villes ni retour de l'État : les nouvelles activités des opérateurs

Notre enquête pousse également à proposer un changement de focale par rapport aux travaux néowébériens sur les recompositions horizontales et verticales de l'État. Concernant la thèse de la gouvernance urbaine (Le Galés, 2011 [2002]) trois remarques peuvent être faites. D'abord, les scènes où se décident les reconversions des terrains sont réservées aux représentants des institutions publiques à différents niveaux de gouvernements, flanqués de leurs experts. Dans ces scènes, les modes de régulation hiérarchique et bureaucratique sont en partie abandonnés au profit d'une régulation marchande et d'une coordination autour de projets, comme les travaux de ce courant l'ont bien montré. En revanche, il est difficile d'y voir un élargissement des acteurs et des institutions urbaines qui prennent part aux processus de décision et de projet en matière de restructurations urbaines. Plutôt qu'une dilatation horizontale du pouvoir au niveau local, on constate une intermédiation des relations entre les opérateurs et les collectivités par des professionnels et des experts ralliés à l'éthique du projet

et aux méthodes d'évaluation marchande, qui technicisent l'action publique. Ensuite, si les gouvernements urbains se sont en partie émancipés de la « contrainte de l'État » central, ils n'imposent pas pour autant leurs choix à ses opérateurs. Enfin, les projets urbains ne sont pas le lieu de construction d'un sens partagé à propos de l'avenir des terrains de l'État. Ce ne sont pas des espaces délibératifs. Ces piliers de la gouvernance urbaine – dilatation horizontale, gouvernement par projet et action publique délibérative – ne permettent pas de qualifier les processus que nous avons analysés.

À l'inverse, ces processus ne signent pas un retour de l'État central dans les affaires urbaines, malgré l'opportunité que représentent les terrains de ses opérateurs. L'analyse de politiques publiques visant les emprises ferroviaires initiées par les ministères aménageurs et financiers a montré qu'elles possèdent des attributs du gouvernement néomanagérial à distance (Epstein 2013a). Mais les ministères aménageurs n'ont pas renoncé à produire des politiques « institutantes » en France et en Italie. Surtout, ces politiques n'ont qu'une faible efficacité sur les négociations entre opérateurs et gouvernements urbains. Autrement dit, ces processus ne racontent pas un nouvel épisode des relations centre-périphérie. Ils rendent compte d'un mouvement latéral, dans lequel ce sont les opérateurs ferroviaires qui prennent du poids dans les affaires urbaines.

Le fait que les firmes d'infrastructure et de services urbains montent en puissance dans les villes a bien été identifié (Campagnac 1992; Lorrain 2002). Mais les travaux existants portaient sur des firmes généralement privées et sur leurs périmètres de compétence. Or nous avons eu affaire à des opérateurs publics qui interviennent en dehors de leur sphère d'activité. Ce processus a des conséquences importantes pour les villes. Il est toutefois à relativiser pour deux raisons. Premièrement, cette nouvelle activité se limite aux emprises des opérateurs de l'État. Les entreprises ferroviaires cherchent à valoriser et céder leur bien pour produire des gains financiers. Elles déploient parfois leurs activités immobilières en nouant des partenariats avec de grands groupes de promotion, comme aux Batignolles. Mais elles n'agissent pas au-delà des périmètres dont elles ont hérité à la suite des réformes. Deuxièmement, si les gouvernements urbains ne leur imposent leurs choix, les entreprises n'agissent pas non plus de façon souveraine dans l'espace urbain. Cela vaut pour la cession de leurs terrains, mais également pour la forme et l'emplacement de leurs installations reconstituées.

Par rapport aux travaux sur la gouvernance urbaine et sur les ministères aménageurs, il faut donc déplacer notre regard sur les trajectoires et les logiques sectorielles des opérateurs. Concernant les trajectoires, même sur un sujet aussi transversal que le patrimoine, les

établissements ferroviaires se sont saisis du sujet dans une temporalité distincte des gouvernements urbains et des administrations centrales. La question n'est pas indépendante des interpellations des gouvernements urbains dans les années 1970 et 1980. Mais elle a pris véritablement forme lors des réformes du secteur et l'émergence de l'enjeu immobilier dans les grandes entreprises, au cours des années 1990. Et ce de façon anticipée par rapport aux administrations et gouvernements centraux français et italiens, pour lesquels l'immobilier n'a commencé à devenir un souci qu'au tournant des années 2000. Concernant les logiques sectorielles, les requêtes et les choix des entreprises ferroviaires sont fortement déterminés par leur activité industrielle et les relations fonctionnelles des sites avec le réseau. Au total, la transformation des terrains de l'État ne relève ni d'une dilatation du pouvoir local ni d'un regain du pouvoir exécutif central dans les affaires urbaines. Plutôt que le « retour » des villes ou de l'État central, nous assistons au renforcement du rôle urbain des opérateurs de l'État, qui s'investissent dans de nouvelles activités, du fait des pressions financières qui s'exercent sur eux.

Déplacements : recompositions horizontales du centre et matérialité de l'État

Les travaux néomarxistes et néowébériens mettent en avant le rôle des restructurations de l'État dans l'explication des transformations des villes européennes. Nos résultats s'inscrivent donc dans la continuité de ces travaux, en proposant deux déplacements dans l'analyse des rapports entre l'État et les villes. Le premier est le décentrement du regard vers les opérateurs. Le suivi des mouvements de balancier entre les niveaux de l'État occulte les conséquences urbaines des restructurations des opérateurs de l'État. Or ce sont les relations entre ces opérateurs et les gouvernements urbains qui expliquent les changements de la place de l'État dans les villes.

Le second déplacement consiste à tenir compte de la dimension matérielle de l'État. Celui-ci n'est pas seulement un acteur urbain, un ensemble d'organisations qui participent aux affaires urbaines, ou des institutions qui les régulent. Les recompositions de l'État ne sont pas qu'un contexte, ou une variable explicative. Sa base matérielle *est* transformée *dans* les villes. L'État, dans sa dimension matérielle, change à travers un processus urbain. L'issue de ce processus conditionne en partie ses activités (leur localisation, leur forme, leur technologie) dans les villes et, réciproquement, le fonctionnement des sociétés urbaines. Puisse ce travail contribuer à apporter des éléments de connaissance et de débat sur cette dimension de la recomposition de l'État et des restructurations urbaines.

Généralisation des résultats, reproductibilité du dispositif d'enquête et perspectives de recherche

Cette thèse s'est fondée sur quatre cas de transformation des terrains d'un secteur de l'Etat, situés dans deux pays. Ce dispositif a permis de décrire et d'analyser de façon approfondie des processus politiques, urbains et organisationnels, tout en les comparant pour monter en généralité. Il nous a donné la possibilité de discuter des théories urbaines et à proposer des notions pour qualifier les processus et les acteurs étudiés. Pour renforcer ces résultats à d'autres villes, d'autres pays et d'autres opérateurs de nouvelles recherches pourraient être menées.

D'abord, le processus urbain a été analysé dans deux pays dont le cadre institutionnel entretient des similarités. Cela a permis d'affiner notre hypothèse concernant le rôle de ce cadre dans le façonnement du processus analysé. Cela invite aussi à étudier d'autres contextes nationaux pour affirmer ou infirmer ce résultat. De même, le fait d'avoir choisi des villes différentes en termes de régime de production urbaine permet d'imaginer que nos résultats s'appliquent à des cas intermédiaires. Des comparaisons avec d'autres villes, notamment dans l'Italie centrale et méridionale, permettraient de confirmer ces résultats.

Ensuite, dans un souci de comparabilité des cas, seuls des grands projets d'aménagement urbain d'avant-gares ont été étudiés. Mais qu'en est-il d'autres types de biens ? Nous avons par exemple évoqué les relations entre la réorganisation du siège parisien de la SNCF, ledit « château » autour de la gare Saint-Lazare, et la financiarisation du marché de bureau au tournant des années 2000, liée à l'arrivée de gestionnaires d'actifs immobiliers anglo-saxons. Comprendre les traitements dont font l'objet d'autres segments des patrimoines publics, moins maîtrisés par les gouvernements urbains s'avère une piste de recherche prometteuse.

En outre, le dispositif d'enquête suivi dans cette thèse peut être appliqué à d'autres secteurs. La focalisation sur les entreprises ferroviaires, parmi les opérateurs de l'État, se justifiait par la restructuration que connaît ce secteur, par l'importance et l'étendue géographique et physique de leur patrimoine sur les territoires nationaux, et par la présence massive du réseau ferré dans les villes. L'analyse de la reconversion des terrains ferroviaires montre l'importance des dynamiques sectorielles dans le processus de réorganisation de la présence matérielle des opérateurs dans les villes. C'est un résultat dont on peut penser qu'il est généralisable aux autres opérateurs. Mais il faudrait alors connaître les logiques des autres

opérateurs et mieux identifier parmi elles les dynamiques transversales. En outre, des comparaisons avec les trajectoires et les pratiques des grands groupes privés seraient fructueuses pour comprendre les processus d'imitation, de circulation et d'adaptation des acteurs, des pratiques et des outils immobiliers. De ce point de vue, la confrontation des activités immobilières de plusieurs firmes de flux (postes, logistique, grande distribution, *data centers*) serait particulièrement intéressante.

Enfin, cette recherche fait ressortir trois objets de recherche qui étendraient nos connaissances sur la recomposition de l'État, dans sa dimension matérielle. Notre concentration sur les 'acteurs outillés' visait à révéler leur rôle par rapport à des lectures par trop 'politologiques' de l'action publique. Reste que l'investigation des visions, actions et décisions des élus locaux et nationaux vis-à-vis des terrains de l'État est à approfondir. Les alliances entre les opérateurs de l'État et l'industrie immobilière et la façon dont cette dernière identifie, cadre et intervient sur le processus de reconversion des terrains de l'État est une perspective d'enquête prometteuse. Enfin, la généalogie de la question immobilière au sein de l'État dont quelques traits ont été ébauchés dans le cinquième chapitre, est une piste de recherche que nous aimerions emprunter.

Sources

Sources documentaires

- Albano, Jean-René. 2005. *La maintenance des bâtiments en 100 fiches pratiques*. Paris : Le Moniteur.
- Alto Adige. 2004a. « Holding degli affari pronta al decollo », 15 février.
- . 2004b. « Areale Fs, è già tutto deciso », 29 avril.
- . 2004c. « Meglio spostare stazione e binari », 30 avril.
- . 2005. « Areale, centrodestra cauto — Alto Adige », 4 octobre.
- . 2011. « Areale: gli imprenditori ci credono «Pronti a mettere i soldi e costruire» », 27 février.
- Anesi, F., et Peter Morello. 1989. « Il documento programmatico per il PUC e l'accordo di programma della giunta provinciale : problemi, idee e piano della città. » In *Bolzano, la città del futuro*, Laboratorio Bolzano, 219-28. Bolzano.
- Ansaloni, Giancarlo. 2001. « Bassetti: no a progetti segreti. Comprando i “Boc” i cittadini avranno più potere ». *Alto Adige*, 18 novembre.
- APHP, et Mairie de Paris. 2015. « Conseil de surveillance de l'AP-HP : avis favorable à la vente de l'ancien hôpital Saint-Vincent de Paul à la Ville de Paris. » Communiqué de presse, 12 juin.
- APUR. 1970. « Maine-Montparnasse. » *Paris Projet*, n°4 : 70-87.
- . 1971. « Paris 71-75, le VI^e plan. » *Paris Projet*, n°5 : 6-39.
- . 1977. « L'aménagement des terrains Citroën. » *Paris Projet*, n° 17 : 64-105.
- . 1980. « Schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme de la ville de Paris. » *Paris Projet*, n°19-20.
- . 1982. « Politique nouvelle de la rénovation urbaine. » *Paris Projet*, n°21-22.
- . 1987. « L'aménagement de l'est de Paris. » *Paris Projet*, n°27-28.
- . 2000. « Jeux Olympiques de 2008. » Paris : Région Ile-de-France et Mairie de Paris.
- . 2001. « Secteur des Batignolles. Paris 17^e arrondissement. Données générales sur le site. » Paris : Mairie de Paris.
- . 2002. « Secteur Clichy-Batignolles. Paris 17^e. Réflexions pour l'aménagement du site 2000-2002. » Paris : Mairie de Paris.
- . 2005. « Réaliser de nouveaux jardins, comment végétaliser Paris ? » Paris : Région Ile-de-France.
- . 2010. « Le logement social à Paris. Un état des lieux pour préparer le Programme Local d'Habitat. » Paris : Mairie de Paris.
- Arachi, Alessandra. 1994. « 80 anni di carcere d'oro. » *Corriere della Sera*, 12 janvier.
- Areale Bolzano ABZ S.p.A. 2011. « Bolzano : una nuova dimensione. » Bolzano.
- AREP. 2002. « Histoire du site ferroviaire des Batignolles. » Paris : SNCF.
- Association nantaise déplacement, environnement, et FNAUT. 2010. « Il faut optimiser l'étoile ferroviaire nantaise. » présenté au Conseil de développement de Nantes Métropole, Nantes.
- Audoin, Jean. 2002. « La politique foncière de RFF. » *Réseau ferré de France, le journal*, n° 2 : 2.
- Ayrault, Jean-Marc, Alexandre Chemetoff, et Laurent Théry. 2010. Communiqué de presse, 9 avril.
- Basili, Alessandro. 1991. « Trenoporto e il futuro delle stazioni. » *Voci della Rotaia* n° 90-91 : 80-83.

- Beltrami Gadola, Luca. 1986. « Il rapporto pubblico privato per lo sviluppo delle aree e il ruolo degli operatori privati. » In *Il passante ferroviario e la trasformazione di Milano*, Alberico Belgiojoso et Luca Marescotti, 134-36. Milan : Clup.
- Benedikter, Alfons. 1981. In *Atti della conferenza sulle servitù militari*, 18-20. Rome.
- Beni Stabili Siiq. 2013. « Financial Statements 2013. » Milan.
- Bérit-Débat, Claude. 2012. « Rapport fait au nom de la commission des affaires économiques sur le projet de loi relatif à la mobilisation du foncier public en faveur du logement et au renforcement des obligations de production de logement social et sur la proposition de loi de Mme Nicole Borvo Cohen-Seat et plusieurs de ses collègues, pour une stratégie foncière publique en faveur du logement. » Rapport n° 757. Commission des affaires économiques. Paris : Sénat.
- Bonezzi, Giulia. 2014. « L'ex ospedale Bassi è terra di nessuno. Dietro i cancelli erbacce e rifiuti. » *Il giorno*, 8 mai.
- Borghini, Egisto Umberto, et Massimo Cintolessi. 1991. « Il patrimonio immobiliare ferroviario. Origine-tutela-gestione. » *Amministrazione Ferroviaria* 18 (7-8) : 19-22.
- Boris Podrecca Architekten, ABDR Architetti Associati, et Theo Hotz Partner. 2013. « Riqualificazione dell'Areale ferroviario di Bolzano. Fase B. Piano di riqualificazione urbanistica. Progetto preliminare del centro intermodale e delle reti infrastrutturali. » Bolzano, 18 décembre.
- Borriello, Edoardo. 1991. « Necci Punta su Metropolis per rilanciare l'azienda FS. » *La Repubblica*, 6 juin.
- Cagnan, Paolo. 1998. « Non siamo una società d'affari. » *Alto Adige*, 8 septembre.
- Caisse des dépôts et consignations. 2004. « Note sur la dette du secteur ferroviaire. » Paris : Assemblée nationale.
- Calvez, Denis. 2006. « Avenir des emprises ferroviaires : un dialogue fécond avec les collectivités locales. » *Réseau ferré de France, le journal*, n°16 : 6-7.
- Campostrini, Paolo. 2013. « Con l'Areale ferroviario, Bolzano libera dalle auto. » *Alto Adige*, 13 janvier.
- Camus, J., et A. Poulain. 1973. « Un aspect de la politique domaniale de la SNCF : l'opération Gobelins. » *Revue générale des chemins de fer*, n°92 : 133-52.
- Casalini, Simona. 2004. « Ferrovie battono all'asta appartamenti, negozi e terreni. » *La Repubblica*, 19 mars.
- Ceccarelli, Paolo, et Mariarosa Vittadini. 1978. « Un piano per la crisi. » *Urbanistica*, n° 68-69 : 58-64.
- Centro Studi Investimenti Sociali. 1994. « Dialogare con la città. Monitoraggio e valutazione degli interventi urbani. Rapporto sulla città di Bolzano. Volume I. Sintesi. » Rome.
- Chambre de commerce de Nantes. 1880. *La Question du rachat des chemins de fer par l'État, Extraits du registre des délibérations*. Nantes : Imprimerie Vincent Faure et Emile Grimaud.
- CIDOL. 2010. « Programme national de mobilisation du foncier public en faveur du logement et de l'aménagement durable. Résultats 2008-2009 et actualisation du programme. » Paris.
- Cilona, Ornella. 1992. « La scelta della diversificazione. » *Linea Treno*, n°11 : 28-31.
- Cirillo, Enzo. 1988. « Così ho pagato quei ministri. » *La Repubblica*, 19 mars.
- Città di Bolzano, Ferrovie dello Stato, et Provincia Autonoma di Bolzano. 2001a. « Recupero dell'area della stazione ferroviaria di Bolzano. Studio di fattibilità e valutazione comparata degli scenari di intervento. Rapporto finale. » Bolzano.
- . 2001b. « Recupero dell'area della stazione ferroviaria di Bolzano. Studio di fattibilità e valutazione comparata degli scenari di intervento. Verbali delle sedute. » Bolzano.
- Colybes, Annick. 1994. « La RATP lance le premier programme État-Ville. » *Les Échos* (supplément immobilier), 10 novembre.

- Comitato « Salviamo la stazione ». 2011. « Lettera aperta. Presidente Provincia di Bolzano, Sindaco Comune di Bolzano, Presidente ARBO. Concorso di idee per l'Areale ferroviario di Bolzano. » Communiqué de presse, 10 mars.
- Communauté urbaine de Nantes, Direction générale des projets. 2004. « Protocole d'accord à passer avec RFF et la SNCF sur les projets urbains de la métropole nantaise et l'implication des acteurs ferroviaires : approbation. » Nantes.
- Comune di Bolzano. 2003. *Ferropian. Recupero dell'area della stazione ferroviaria di Bolzano*. Bolzano.
- . 2004. « Convenzione per il finanziamento per l'attuazione dello studio di fattibilità finalizzato a promuovere la costituzione di una STU. » Bolzano.
- Comune di Bolzano, Provincia Autonoma di Bolzano, et Rete Ferroviaria Italiana. 2006. « Protocollo d'intesa tra Comune, Provincia e Rete Ferroviaria Italiana S.p.A. per la riorganizzazione e la riqualificazione delle aree ferroviarie di Bolzano. » Bolzano.
- Comune di Milano. 1984. « Documento Direttore Progetto Passante. » Milan.
- . 1990. *Le decisioni prese. Piani e progetti dal 1988 al 1990*. Milan : Fabri.
- . 1995. *Nove parchi per Milano*. Milan : Electa.
- . 2001a. « Piano Urbano della Mobilità 2001-2010. » Milan.
- . 2001b. « Ricostruire la grande Milano. » Milan : Il sole 24 Ore.
- . 2009. « Accordo di programma con contenuto di variante urbanistica al piano regolatore generale vigente. Valutazione Ambientale Strategica. Dichiarazione di sintesi. » Milan.
- . 2012a. « Piano di Governo del Territorio. Documento di Piano. Allegato 3 "Schede di indirizzo per l'assetto del territorio" e tabella dati quantitativi. » Milan.
- . 2012b. « PGT: sommario dei principali contenuti. » Milan.
- Comune di Milano, Ferrovie dello Stato, Rete Ferroviaria Italiana, et Ferrovie Real Estate. 2005. « Accordo quadro tra Comune di Milano, Ferrovie dello Stato S.p.A., Rete Ferroviaria Italiana S.p.A., Ferrovie Real Estate S.p.A., per il riassetto urbanistico e il potenziamento del sistema ferroviario milanese. » Milan.
- Corriere della Sera*. 1992. « Ferrovie, "scambi" al vertice. L'amministratore Necci allontana il direttore finanziario Capanna », 28 avril.
- . 1994. « Varesine addio: sono di De Mico », 23 mai.
- . 2010. « Beni Stabili affitta le due torri di Garibaldi per 16 milioni di euro », 5 juin.
- . 2014. « Pisapia: dalle caserme dismesse ricaveremo la città dei bambini », 7 août.
- Corte dei Conti. 1999. « Relazione sul risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria delle Ferrovie dello Stato S.p.A. per l'esercizio 1997. » Sezione sul controllo degli enti 45/1999. Rome.
- . 2002. « Relazione sul risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria di Ferrovie dello Stato S.p.A. per gli esercizi 1999 e 2000. » Sezione sul controllo degli enti 17/2002. Rome.
- . 2004. « Relazione sul risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria di Ferrovie dello Stato S.p.A. per gli esercizi 2001 e 2002. » Sezione sul controllo degli enti 52/2004. Rome.
- . 2009. « Relazione sul risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria di Ferrovie dello Stato S.p.A. per gli esercizi 2007-2008. » Sezione sul controllo degli enti 56/2009. Rome.
- Cour des comptes. 2003. « Rapport au président de la République suivi des réponses des administrations, collectivités, organismes et entreprises. » Paris.
- . 2008. « Le réseau ferroviaire. Une réforme inachevée, une stratégie incertaine. » Paris.
- . 2011. « Rapport public annuel de la Cour des comptes. » Paris.
- Cremonesi, Marco. 1999. « Il ritorno di Bruno De Mico: i miei piani per le Varesine. » *Corriere della Sera*, 29 septembre.

- Creta Srl. 2001. « La gestione del progetto dell'area della stazione di Bolzano. » Bologne et Venise : Comune di Bolzano.
- . 2002. « Il progetto per le modalità di gestione del processo attuativo per il recupero dell'area della stazione ferroviaria di Bolzano. L'analisi del mercato immobiliare e nuovi strumenti per la gestione urbanistica della trasformazione. » Bologne : Comune di Bolzano.
- D'Angelo, Antonio. 1999. « Muovere i beni immobili. » *Linea diretta* 3 (2) : 7-13.
- Debains, Olivier. 2003. « Mission "immobilier public". Rapport à Monsieur le Premier ministre. » Paris.
- Defawe, Jean-Philippe. 2011. « Kaufman et Broad va transformer une ancienne caserne dans le centre de Nantes. » *Le Moniteur Hebdo*, 22 février.
- de Guerry, M.J., et M.A. Topet. 1969. « La construction du nouveau bâtiment des voyageurs de la gare de Nantes. » *Revue générale des chemins de fer* 88 (7) : 435-44.
- Deléglise, Caroline. 1996. « Activité foncière de l'État. Fiches par acteurs. » La Défense : Association des études foncière et ministère de l'Équipement.
- Delplanque, Marion, et Hélène Joinet. 2013. « La loi Duflot 1, une dynamique renforcée pour le logement social en Ile-de-France. » *Note rapide de l'IAU*, n°619 : 6.
- Derrouch, Pierre. 2007. « RFF vend son patrimoine non utilisé au profit de logements. » *Réseau ferré de France, le journal*, n°17 : 2.
- Desjardins, Cécile. 2002. « Que sont les Sicomi devenues ? » *Les Échos* (supplément immobilier), 24 octobre.
- De Vito, Carlo. 2009. « L'esperienza di FS Sistemi Urbani. » Présenté à La rigenerazione delle aree dismesse. Riqualificazione, ambientale e urbanistica: Problemi e Soluzioni, Milan, 2 décembre.
- Di Feo, Gianluca. 1994. « Codemi, tutti condannati. » *Corriere della Sera*, 6 février.
- Dipartimento del Tesoro. 2014. « Patrimonio delle PA. Rapporto sui beni immobili detenuti dalle amministrazioni pubbliche al 31 dicembre 2011. » Rome : Ministero dell'Economia e delle Finanze.
- Di Pietro, Antonio. 2007. « Presentazione. » In *Atti dei seminari tecnici dei 25 e 26 gennaio 2007*, 6. Rome : Direzione Generale per le Politiche di Sviluppo del Territorio, Ministero delle Infrastrutture.
- Di Puppò, Michele. 2004. « Areale ferroviario, Bolzano deve stare in cabina di regia. » *Alto Adige*, 14 mai.
- Direction de l'immobilier. 2011a. « Dialogue Rail-Ville. Premiers effets urbains des schémas directeurs du patrimoine ferroviaire. » *DI, le journal*, n°17 : 2-3.
- . 2011b. « L'inventaire, socle d'une bonne gestion immobilière. » *DI, le journal*, n°20 : 4-5.
- . 2011c. « "Mission VLI": création d'une équipe dédiée à la vente des logements inutiles ». *DI, le journal*, n°17 : 3.
- . 2012a. « Le bail du futur siège SNCF à Saint-Denis a été signé. » *DI, le journal*, n°22 : 3.
- . 2012b. « Vente des logements inutiles (VLI). Les vertus du mode projet. » *DI, le journal*, n°21 : 4-5.
- Direzione Generale per le Politiche di Sviluppo del Territorio. 2007. « Azioni integrate innovative S.I.S.Te.M.A. Centro-Nord, S.I.S.Te.M.A. aree sottoutilizzate, Porti e Stazioni. » Rome : Ministero delle infrastrutture.
- Di Sergio, Rizzo. 1997. « In carrozza, si taglia. » *Il Mondo*, 3 mai.
- District de l'agglomération nantaise, et Auran. 1996. « Projet 2005. » Nantes.
- Ecosfera. 2006. « Il progetto S.I.S.Te.M.A. Sviluppo Integrato Sistemi Territoriali Multi Azione – Centro-Nord. Documento di Sintesi. » Rome : Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti. Dipartimneto per il Coordinamento dello Sviluppo del Territorio, il Personale ed i Servizi Generali.

- Edilizia e Territorio*. 2004. « Ferrovie Real Estate. Il patrimonio ha un valore di 2,6 mld. Venduti 120 immobili e 500 alloggi. » n°43 : 54-55.
- Équipement et Environnement. 2007. « Aménagement du site de Clichy-Batignolles. Étude d'impact. » Paris : Mairie de Paris.
- Espro, Felice. 2003. « Protocollo d'intesa per l'areale FS. » *Il mattino di Bolzano*, 8 mai.
- Eurostat. 2014. *Eurostat Regional Yearbook 2014*. Luxembourg : Publications Office of the European Union.
- Evain, Emeric. 2003. « Le projet île de Nantes en questions. » *Ouest France*, 7 novembre.
- Facon, Guillaume. 2015. « Hôtel de la Marine : le projet de réaménagement jugé "nuisible". » *Le Figaro*, 14 avril.
- Ferrovie dello Stato. 1996. « Il gruppo FS verso il nuovo piano d'impresa. » *Orizzonti*, n° 3 (supplément).
- . 2005. « Bilancio al 31 dicembre 2004 del gruppo Ferrovie dello Stato, di Ferrovie dello Stato S.p.A. » Rome.
- . 2007. « Bilancio consolidato 2006. Bilancio di esercizio 2006. » Rome.
- . 2008. « Bilancio d'esercizio. Bilancio consolidato. 2007. » Rome.
- . 2010. « Bilancio consolidato. Bilancio d'esercizio 2009. » Rome.
- . 2011. « Bilancio consolidato e bilancio di esercizio 2010. » Rome.
- Ferservizi. 2012. « Bilancio di esercizio al 31 dicembre 2011. » Rome.
- Ferservizi, et Sistemi Urbani. 2011. « Torino. Diritti edificatori e terreno Au4To02/1 - Spina 2. » Rome.
- Figeat, Dominique. 1988. « Rapport de la commission présidée par M. Dominique Figeat sur le logement locatif social. » Paris : La documentation française.
- Figeat, Dominique, et Paul Rius. 2012. « Le foncier de l'État et sa valorisation. » *Les cahiers de l'IAU*, n°163 : 34-37.
- Fillon, François. 2009. « Circulaire du 16 janvier relative à la politique immobilière de l'État. » *JORF*, 16 janvier.
- Flavio, Haver. 1996. « Le "lenzuole d'oro" : assolto l'ex ministro Claudio Signorile », *Corriere della Sera*, 16 novembre.
- Floriani, M., et V. Vitale. 1998. « Il progetto Metropolis. » *Linea diretta 2* (1) : 28-29.
- Fondazione Magna Carta, et Istituto Bruno Leoni. 2008. « La dismissione del patrimonio immobiliare pubblico: una grande opportunità per il paese. » Rome.
- Fontana, Gaetano, et Andrea Salza. 2005. « La razionalizzazione degli edifici pubblici nel contesto degli interventi urbani complessi. » In *I luoghi delle amministrazioni. Le nuove forme di razionalizzazione e di gestione del patrimonio immobiliare utilizzato per gli edifici pubblici*, Angelo Mari, 185-234. Rome : Scuola superiore della pubblica amministrazione.
- Foschini, Paolo. 2010. « Addio a De Mico, re delle carceri d'oro. » *Corriere della Sera*, 9 janvier.
- Franqueville, Laurence. 2012. « RFF dévoile en avant-première sa nouvelle politique foncière. » *Le Moniteur Hebdo*, 4 décembre.
- Gallione, Alessia. 2011a. « Fs, vacilla il piano-case nelle ex stazioni. » *La Repubblica*, 3 janvier.
- . 2011b. « La road map della rivoluzione. » *La Repubblica*, 3 avril.
- Gambert, Philippe. 2011. « Caserne Lafayette vendue à Kaufman et Broad. » *Ouest-France*, 22 février.
- Gambetti, Nicola. 2003. « La stazione ferroviaria non deve essere spostata. » *Alto Adige*, 11 ottobre.
- Gauthier, Armand-Elzéar. 1900. « Agrandissement de la gare de Nantes-État. » Rapport n° 135. Commission des finances. Paris : Sénat.
- Giacobone, Francesco. 2007. « I tavoli ed i seminari tecnici. » In *Atti dei seminari tecnici dei 25 e 26 gennaio*, 10-11. Rome : Direzione Generale per le Politiche di Sviluppo del Territorio, Ministero delle Infrastrutture.

- Goggi, Giorgio. 2011. « Il nuovo PGT di Milano: un insieme di scelte critiche per l'assetto urbanistico e le reti di trasporto. » *Territorio*, n°59 : 23-29.
- Haenel, Hubert. 1993. « Rapport de la commission d'enquête chargée d'examiner l'évolution de la SNCF, les conditions dans lesquelles cette société remplit ses missions de service public, les relations qu'elle entretient avec les collectivités locales et son rôle en matière d'aménagement du territoire. » Rapport n°335. Paris : Sénat.
- Hamida, Jean-Pascal. 2003. « Le projet urbain "Ile de Nantes" bientôt géré par une société d'économie mixte. » *Presse Océan*, 25 mars.
- Hervoüet, Philippe. 2001. « À Nantes, la Loire sert d'axe structurant pour les futures opérations d'urbanisme. » *Plein Ouest*, n°103 : 16.
- Husset, Marc. 1967. « Feu le dépôt des Batignolles. » *La vie du rail*, n°1097 : 10-17.
- IAURIF. 1991. « La Charte de l'Ile-de-France. » *Cahiers de l'IAURIF*, n°97-98.
- Il fatto quotidiano*. 2014. « Ferrovie dello Stato, Renzi rompe gli indugi del dopo Moretti e rinnova tutto il cda », 29 mai.
- Il mattino di Bolzano*. 2002. « La Provincia vuol comprare subito l'areale ferroviario », 20 septembre.
- Inexia. 2010. « Configuration ferroviaire future du site de Blottereau et libération des sites ferroviaires de Nantes État et Pré-Gauchet. » Paris : SNCF.
- Institut Montaigne. 2005. « Immobilier de l'État : quoi vendre ? pourquoi ? comment ? » Paris.
- Jacqué, Philippe. 2015. « Quand la RATP joue les bâtisseurs. » *Le Monde*, 19 février.
- Jacquinet, Olivier. 2006. « Valorisation du patrimoine : le bilan. » *Réseau ferré de France, le journal*, n°15 : 6-7.
- Jeune Chambre économique de Nantes. 1991. « Commission Ile Ste Anne. Enquête Locale, Rapport de Synthèse. » Nantes.
- Keller, Fabienne. 2009. « La gare contemporaine. Rapport à Monsieur le Premier ministre. » Paris.
- La Repubblica*. 1992. « Metropolis, ora riparte. Necci sarà il presidente, cambierà lo statuto. » 10 septembre.
- Latrilleux, H. 1969. « Les traversées ferroviaires et routières des Alpes, du Brenner à la Méditerranée. » *Revue générale des chemins de fer* 88 (1) : 47-50.
- Léchenet, Alexandre. 2012. « Le ministère du Logement veut céder des terrains... déjà vendus. » *Le Monde*, 7 septembre.
- Legoux, M. 1941. « Les chemins de fer à Nantes, 1845-1945. » *Revue générale des chemins de fer* 60 (2) : 69-141.
- Le Moniteur des travaux Publics*. 1998. « Aménagement de l'île de Nantes : appel à candidatures en décembre », 30 octobre.
- Les Échos*. 1993. « Direction du Trésor Olivier Debains André-Jean Olivier », 8 février.
- . 1997. « Dominique Figeat », 17 octobre.
- . 2010. « Anne Florette. Une femme d'action pour France Active », 29 octobre.
- Linea Treno. 1993. « Le nuove ferrovie. » *Linea Treno*, n°4 : 5-9.
- Linkenheld, Audrey. 2012. « Rapport relatif à la mobilisation du foncier public en faveur du logement et au renforcement des obligations de production de logement social. » Rapport n° 414. Commission des affaires économiques. Paris : Assemblée nationale.
- Maes, Christian. 2004. « Gare de l'État sur l'Ile de Nantes : un accord doit être signé à la rentrée. » *Presse Océan*, 3 juillet.
- Mairie de Paris. 1991. « Zac Porte d'Asnières. » Paris.
- . 2009. « Compte-rendu sommaire. Séance des lundi 19 et mardi 20 octobre 2009. » Paris : Conseil de Paris.
- Mairie de Paris, RFF, et SNCF. 2006. « Protocole entre la Ville de Paris, RFF et la SNCF. Secteur "Clichy-Batignolles" à Paris 17ème, 2ème phase ». Paris.

- Mairie de Paris, et SEMAVIP. 2009. « Projet Clichy Batignolles. Candidature à l'appel à projet nouveaux quartiers urbains. » Paris.
- Marabelli, Piergiorgio. 1992. « L'area Garibaldi-Repubblica: le trasformazioni urbane. » In *Progetti per Milano, Concorso di idee per il polo direzionale-finanziario nell'area Garibaldi Repubblica*, Comune di Milano et Associazione Interessi Metropolitani, 11-21. Milan : Abitare Segesta.
- Mariton, Hervé. 2004. « La calrification des relations financières entre le système ferroviaire et ses partenaires publics. » Rapport d'information n° 1725. Commission des finances, de l'économie générale et du plan. Paris : Assemblée nationale.
- Martinand, Claude. 1996. « Débat national sur l'avenir du transport ferroviaire. » Paris : ministère de l'Équipement, du Logement, des Transports et du Tourisme.
- Maurino, Guido. 2011. « La Milano del lungo periodo (2020): nei cinque scali ferroviari in via di riqualificazione ci sarà un 35% di social housing. » *Il sole 24 ore*, 30 mars.
- Meletti, Giorgio. 1994. « Rutelli e Necci la strana coppia del mattone. » *Corriere della Sera*, 28 novembre.
- Merlin, Pierre. 1982. « Pour une véritable priorité au logement social à Paris. Rapport au ministre de l'Urbanisme et du Logement. » Paris.
- Mesa Srl. 2004a. « La gestione del progetto di recupero dell'area della stazione ferroviaria di Bolzano. » Venise : Comune di Bolzano.
- . 2004b. « La sostenibilità finanziaria degli interventi attuati dalla società di trasformazione urbana di Bolzano. » Venise et Bolzano : Comune di Bolzano.
- Metropolitana Milanese. 2008. « Studio di fattibilità del secondo Passante ferroviario (prima parte). » présenté au Comitato di coordinamento, Milan, 23 mai.
- Minervino, Fiorella. 1992. « La stazione al posto della piazza. » *Corriere della Sera*, 31 octobre.
- Ministère de l'Agriculture. 1969. « Le Marché d'intérêt national, à Nantes, une métropole d'équilibre de l'Ouest. » Paris.
- Ministère de l'Économie, de l'Industrie et de l'Emploi, ministère de l'Écologie, de l'Énergie, du Développement durable et de l'Aménagement du territoire, ministère du Budget, des Comptes publics et de la Fonction publique, et Réseau ferré de France. 2008. « Ouvrir, rénover, équilibrer. Contrat de performance entre l'État et RFF. » Paris.
- Ministère du Budget. 2008. « Compte général de l'État 2007. Annexe au projet de loi de règlement des comptes et rapport de gestion. » Paris.
- Mondon, Raymond. 1969. « Le Ministre des Transports à Monsieur le président du Conseil d'administration de la Société nationale des chemins de fer français », Lettre, 16 juillet.
- Morello, Peter, et Francesco Remonato. 2010. « Studio sul trasporto pubblico e sul traffico — 1975. Laris, Guglielmo Zambrini - Milano. » *Atlas*, n°36 : 21-24.
- Nantes Métropole, MIN Avenir, et SEMMINN. 2012. « Protocole d'accord cadre. » Nantes.
- Nantes Métropole, RFF, SNCF, et Préfecture de la Région Pays de la Loire. 2005. « Protocole nantes Métropole/RFF/SNCF. Projets urbains de la métropole nantaise et implication des acteurs ferroviaires. » Nantes.
- Nora, Simon, et Groupe de Travail du Comité Interministériel des entreprises publiques. 1968. « Rapport sur les entreprises publiques. » Paris : La documentation française.
- Norrito, Gaspard. 2007. « Des rails vont rester sur l'Île de Nantes. » *Ouest France*, 25 septembre.
- Notaro, Francesco, et Roberto Tirelli. 1999. *Il trasferimento dei beni immobili ferroviari. Analisi e procedure*. Rome : Collegio Amministrativo Ferroviario Italiano.
- Novella, Luciano. 2007. « I programmi innovativi. » In *Atti dei seminari tecnici dei 25 e 26 gennaio*, 9. Rome : Direzione Generale per le Politiche di Sviluppo del Territorio, Ministero delle Infrastrutture.
- Oriou, Willy. 2005. « Valoriser le patrimoine : des recettes pour RFF, des opportunités pour les aménageurs. » *Réseau ferré de France, le journal*, n°13 : 2.
- Ouest France*. 1999. « Gare de l'État : le transfert du fret à l'étude », 27 novembre.

- . 2002. « Cap sur l'île Sainte-Anne », 15 octobre.
- . 2006. « Nantes Métropole commence à acquérir les terrains de RFF sur l'île de Nantes », 28 mai.
- Parès, R. 1972. « Une politique immobilière de la S.N.C.F. L'exemple de l'opération Poissonniers-Ordener. » *Revue générale des chemins de fer*, n° 91 : 491-99.
- Paressant, Jérôme. 1996. « La pointe camuse de l'île Beaulieu. » *ArMen*, n° 80 : 44-51.
- Paris Batignolles Aménagement. 2013. « Clichy Batignolles, quartier durable. » Paris.
- Pasquali, Davide. 2010. « Areale Ferroviario. Gerhard Brandstätter: "Interrare la stazione per dare spazio a Bolzano". » *Alto Adige*, 31 août.
- Petitti di Roterò, Carlo Ilarione. 1845. *Delle strade ferrate italiane e del miglioramento di esse. Cinque discorsi*. Capolago : Tipografia e Libreria Elvetica.
- Pierotti, Paola. 2011. « Ora Bolzano cerca investitori. » *Il sole 24 ore* (supplément Progetti e Concorsi), 7 mars.
- Politecnico di Milano. 2014. « Trasformazione degli scali ferroviari milanesi. Esiti di un confronto su attese, esigenze e desideri dei soggetti locali. » Milan : Comune di Milano.
- Pommellet, Pierre. 2003. « Relancer l'habitat en Ile de France par la mobilisation des actifs fonciers publics. Rapport à Monsieur Gilles de Robien. » Paris : Ministère de l'Équipement, des Transports, du Logement, du Tourisme et de la Mer.
- Poupardin, François. 2008. « Les bâtiments voyageurs édifiés le long de la ligne impériale. » *Revue d'histoire des chemins de fer*, n° 38 : 59-71.
- Préfecture de Paris, Mairie de Paris, RFF, et SNCF. 2006. « Convention globale d'objectif d'aménagement du site ferroviaire dit des Batignolles. » Paris.
- Préfet de Région Pays de la Loire, et Région Pays de la Loire. 2012. « Contrat de projet État-Région Pays de la Loire 2007-2013. Bilan 2011. » Nantes.
- Presse Océan*. 2008. « Transport collectif sur l'île de Nantes : les usagers veulent accélérer le mouvement », 4 décembre.
- Protasoni, Sara. 2009. « Milano scali ferroviari. Ruolo e dinamiche territoriali. Ricerche e progetti. » Milan : Politecnico di Milano.
- Provincia Autonoma di Bolzano. 1995. « Alto Adige — Obiettivo 2000. Piano Provinciale di Sviluppo e di Cordinamento Territoriale. » Bolzano.
- Provincia Autonoma di Bolzano, Città di Bolzano, et Rete Ferroviaria Italiana. 2010. « "ARBO". Concorso di idee per l'Areale ferroviario di Bolzano. Allegato 1 - disciplinare di concorso ». Bolzano.
- Provincia Autonoma di Bolzano, et Comune di Bolzano. 2014. « Protocollo d'intesa tra le Provincia autonoma di Bolzano e il Comune di Bolzano. » Bolzano.
- Regina, Sara. 2002. « Ex Ospedale Bassi, terra di nessuno. » *Corriere della Sera*, 8 mai.
- Région Pays de la Loire. 2008. « Schéma Régional des Infrastructures et des Transports. » Nantes.
- Réseau ferré de France. 2003. « Rapport d'activité 2002. » Paris.
- . 2004. « Rapport financier 2003. » Paris.
- . 2005a. « Dossier de Presse, Gestion des actifs immobiliers de Réseau ferré de France, mercredi 20 avril. » Paris.
- . 2005b. « Rapport d'activité 2004. » Paris.
- . 2005c. « Rapport financier 2004. » Paris.
- . 2007. « Rapport financier 2006. » Paris.
- . 2008a. « Patrimoine de RFF : quelles ambitions ? » *Réseau ferré de France, le journal. Région Ile-de-France*, n°8 : 1-3. Paris.
- . 2008b. « Rapport financier 2007. » Paris.
- . 2010. « RFF, acteur responsable de projets urbains. » *Lignes d'avenir*, n°10 : 14-16. Paris.
- . 2013. « Rapport financier 2012. » Paris.

- . Communiqué de presse. 2011. « Gestion de patrimoine, RFF veut améliorer la gestion de son patrimoine foncier », 25 novembre. Paris.
- Revue générale des chemins de fer et des tramways. 1923. « La nouvelle gare de Pont Cardinet à Paris », n°42 : 39-42.
- Rete Ferroviaria Italiana. 2008. « Bilancio di esercizio chiuso al 31 dicembre 2007. » Rome.
- Ripoche, Vanessa. 2004. « Accord entre Nantes Métropole et les acteurs ferroviaires. Gare de l'État : les trains partiront à l'Est. » *Ouest France*, 16 octobre.
- Rivier, Robert, et Yves Putallaz. 2005. « Audit sur l'état du réseau ferré national français. » Lausanne : Ecole polytechnique fédérale de Lausanne, Réseau ferré de France, SNCF.
- Rizza, Marco. 2003a. « Gli appetiti dei privati sull'areale ferroviario. » *Alto Adige*, 13 avril.
- . 2003b. « Salviamo le officine Fs dalla demolizione. » *Alto Adige*, 5 octobre.
- Rossi, Giampiero, et Giacomo Valtolina. 2014. « Portello, Cordusio e l'ex scalo Farini. Il rebus del centro di produzione Rai. » *Corriere della Sera*, 29 juin.
- SAMOA. 2014. « Prairie-au-Duc. Une nouvelle manière d'habiter la Loire en ville. » Dossier de presse. Nantes.
- Sayagh, Jacques. 1995. « Gare de l'État, travaux de sauvegarde. » *Ouest France*, 9 septembre.
- Scherr, Yves. 1998. « Redistribution des cartes entre la Ville et le Port. Nantes retrouve ses rives. » *Ouest France*, 25 septembre.
- Schuch, André. 2003. « Si près, si loin. La Zac Porte d'Asnières 17e. » In *La loi SRU et la « transition réglementaire » parisienne*, André Lortie, 196-207. Paris : APUR.
- Secrétariat du Conseil national de valorisation ferroviaire. 2010. « Conseil national de valorisation ferroviaire. » La Défense : Ministère de l'Écologie, de l'Énergie, du Développement durable et de la Mer.
- Silbert, Nathalie. 2000. « Réseau ferré de France : un important patrimoine foncier cessible. » *Les Échos* (supplément immobilier), 10 février.
- SNCF. 1977. « La SNCF en 1976. » Paris.
- . 1992. « Rapport d'activité 1991. » Paris.
- . 1997. « Rapport annuel 1996. » Paris.
- . 1999. « Rapport annuel 1998. » Paris.
- . 2000. « Rapport annuel 1999. » Paris.
- . 2001. « Rapport annuel 2000. » Paris.
- . 2002. « Rapport annuel 2001. » Paris.
- . 2003. « Rapport annuel 2002. » Paris.
- . 2006. « Rapport d'activité de l'EPIC SNCF – Exercice 2005. » Paris.
- . 2007. « Rapport financier 2006. » Paris.
- . 2009. « Rapport d'activité de l'EPIC SNCF — Exercice 2008. » Paris.
- SNCF — Direction de l'équipement. 1979. *Cours à l'usage des chefs de district. Législation administrative et domaine du chemin de fer.*
- SNCF — Direction de Paris Saint-Lazare. 2006. « Site des Batignolles. Cahier des charges de la Base Travaux. » Paris : Délégation régionale infrastructure.
- . 2007. « Cahier des charges du Grill. » Paris : Délégation régionale infrastructure.
- Soglio, Elisabetta. 2001. « Garibaldi-Repubblica, 50 anni di liti. » *Corriere della Sera*, 7 avril.
- . 2004. « Ex Varesine, dopo 20 anni vince De Mico. » *Corriere della Sera*, 18 mai.
- SOVAFIM. 2008. « Rapport de gestion 2007. » Paris.
- Spagnolo, Roberto, Edoardo Marini, et Stefano Boeri. 1987. « Osservare Milano oggi. » *Urbanistica*, n°89 : 44-47.
- Spila, Piero. 1992. « Una strategia per le aree urbane. » *Linea Treno*, n°4 : 16-20.
- Spirito, Pietro. 1996. « Case, un patrimonio da valorizzare. » *Orrizonti*, n°7 : 24-27.
- Stoffaës, Christian. 1995. *L'Europe : avenir du ferroviaire, Rapport au Ministre des Transports*. Paris : Aspe Europe.

- Tanel, Franco. 2015. « Bolzano cerca un advisor per attuare il masterplan dell'Areale ferroviario. » *Il Sole 24 Ore* (supplément Edilizia e Territorio), 20 juillet.
- TEI. 2009. « Valutazione Ambientale Strategica. Rapporto Ambientale. » Milan : Comune di Milano.
- Tron, Georges. 2005. « La gestion et la cession du patrimoine immobilier de l'État et des établissements publics. » Rapport d'information n° 2457. Commission des finances, de l'économie générale et du plan. Paris : Assemblée nationale.
- Unterberger, Sigfried. 2003. « Progetto preliminare. Spostamento stazione di Bolzano. » Merano : Comune di Bolzano, Rete Ferroviaria Italiana, Provincia Autonoma di Bolzano.
- Urbanistica*. 1956. « Piani particolareggiati per le zone centrali », n°18-19.
- Urbanistica*. 2003. « Urbanistica a Milano. », n°119 : 81-123.
- Vandamme, Dominique, et Jean-Charles Pruvost. 2007. « Mise en place du SIG national de Réseau ferré de France. » Présenté à la Conférence francophone ESRI SIG, Versailles, 10 et 11 octobre.
- Vaubourdolle, R., et J. Cauvy. 1965. « La nouvelle gare de Paris-Montparnasse. » *Revue générale des chemins de fer*, n°84 : 645-54.
- Voci della Rotaia. 1991. « "Primo obbiettivo è diversificare" A colloquio con Franco Capanna, Direttore Divisione Patrimonio e Responsabile Funzioni Amministrazione e Controllo, e Finanza ». *Voci della Rotaia* n°90-91 : 77-80.
- Zambrini, Guglielmo. 1985. « Un'area di incertezza. » *Urbanistica*, n° 78 : 7-16.
- Zannin, Barbara. 1996. « Inquadramento storico. » *Atlas*, n° 11 : 7-12.
- . 1997. « Il nodo ferroviario di Bolzano e l'area della stazione. Problemi urbanistici e prospettive di trasformazione. » *Atlas*, n° 13 : 26-34.

Bibliographie

- Abrams, Philip. 1988. « Notes on the Difficulty of Studying the State. » *Journal of Historical Sociology* 1 (1) : 58-89.
- Adisson, Félix. 2013a. « Are Large-Scale Regeneration Plans Favouring the Replacement of Poor by Rich in Paris ? » *Territorio*, n°65 : 22-30.
- Adisson, Félix, Elise Avidé, et Florent Castagnino. 2013. « Le modèle barcelonais à l'épreuve de la grande vitesse. Standardisation et spécification des gares de France, Sants et Sagrera. » Marne-la-Vallée : Ecole des Ponts-ParisTech.
- Aggeri, Franck, et Julie Labatut. 2014. « Les métamorphoses de l'instrumentation gestionnaire. Une généalogie des approches par les instruments. » In *L'instrumentation de l'action publique : controverses, résistances, effets*, Charlotte Halpern, Pierre Lascombes, et Patrick Le Galès, 63-93. Paris : Presses de Sciences Po.
- Aldrich, Howard, et Diane Herker. 1977. « Boundary Spanning Roles and Organization Structure. » *Academy of Management Review* 2 (2) : 217-30.
- Ambroise-Rendu, Marc. 1987. *Paris-Chirac. Prestige d'une ville, ambition d'un homme*. Paris : Plon.
- Andersen, Hans Thor, et Ronald van Kempen. 2001. *Governing European Cities: Social Fragmentation, Social Exclusion and Urban Governance*. Aldershot : Ashgate.
- Anselmi, Guido. 2013a. « Milano 1997-2011 an Italian Growth Machine? » *Working Paper*, Università degli studi di Milano Bicocca.
- . 2013b. « The Towers Debt Built: How a Booming Public Debt has Shaped Urban Renewal in Milan. » *Working Paper*, Università degli studi di Milano Bicocca.
- Appadurai, Arjun. 1986. « Introduction : Commodities and the Politics of Value. » In *The Social Life of Things: Commodities in Cultural Perspectives*, Arjun Appadurai, 3-63. Cambridge : Cambridge University Press.
- Arab, Nadia. 2004. « L'activité de projet dans l'aménagement urbain : processus d'élaboration et modes de pilotage. Les cas de la ligne B du tramway strasbourgeois et d'Odysseum à Montpellier. » Thèse de doctorat, Marne-la-Vallée : Ecole des Ponts ParisTech.
- Arab, Nadia, Joël Idt, et Marie-Pierre Lefevre. 2008. « Nouveaux modes de structuration de l'action publique locale. » Marne-la-Vallée : Plateforme des projets et stratégies urbaines.
- Arab, Nadia, et Marie-Pierre Lefevre. 2011. « Des cadres territoriaux au cœur des coopérations institutionnelles : les "entrepreneurs métropolitains". » *Politiques et management public* 28 (4) : 339-415.
- Arcidiacono, Andrea, et Laura Pogliani, éd. 2011. *Milano al Futuro, Riforma o crisi del governo urbano*. Milan : et al.
- Arese, Franco. 1953. *Cavour e le strade ferrate, 1839-1850*. Milan : Amici del Museo del Risorgimento.
- Arrigo, Ugo, et Giacomo Di Foggia. 2014. « La spesa pubblica per le ferrovie nei principali paesi dell'Unione Europea. » *Working Paper*, Università degli Studi di Milano Bicocca.
- Artioli, Francesca. 2012. « Public Real Estate between Administrative Reforms and Financial Constraints. A Comparative Analysis of the Re-use of Military Assets in Italy and France. » *Working Paper du Programme Villes & Territoires* 2012-04, Science-Po.
- . 2014. « L'armée, les villes et l'État. Transformations de l'intégration territoriale par le retrait militaire et les politiques urbaines en France et en Italie. » Thèse de doctorat, Paris : Institut d'études politiques de Paris.
- Aveline, Natacha. 2003. *La ville et le rail au Japon : l'expansion des groupes ferroviaires privés à Tôkyô et Ôsaka*. Paris : CNRS éditions.
- Bacqué, Marie-Hélène, et Yankel Fijalkow. 2006. « En attendant la gentrification : discours et politiques à la Goutte d'Or (1982-2000). » *Sociétés contemporaines* n°63 : 63-83.

- Bacqué, Marie-Hélène, Yankel Fijalkow, Lydie Launay, et Stéphanie Vermeersch. 2011. « Social Mix Policies in Paris : Discourses, Policies and Social Effects. » *International Journal of Urban and Regional Research* 35 (2) : 256-73.
- Bagnasco, Arnaldo. 1977. *Tre Italie: la problematica territoriale dello sviluppo italiano*. Bologne : Il Mulino.
- Bagnasco, Arnaldo, et Patrick Le Galès, éd. 1997. *Villes en Europe*. Paris : La Découverte.
- Balducci, Alessandro, et Raine Mantysalo, éd. 2013. *Urban Planning as a Trading Zone*. Dordrecht : Springer.
- Ball, Michael. 1985. « Land Rent and the Construction Industry. » In *Land Rent, Housing and Urban Planning. A European Perspective*, Michael Ball, Vincenzo Bentivegna, Michael Edwards et Marino Folin, 71-86. Dover : Croom Helm.
- . 1986. « The Built Environment and the Urban Question. » *Environment and Planning D: Society and Space* 4 (3) : 447-64.
- Ball, Michael, Vincenzo Bentivegna, Michael Edwards, et Marino Folin, éd. 1985. *Land Rent, Housing and Urban Planning. A European Perspective*. Dover : Croom Helm.
- Barazzetta, Giulio. 2001. « Milano, vent'anni di pianificazione. Il fondale disegnato. » *Casabella* (supplément « Milano »), n°690 : 12-27.
- Barbacetto, Gianni, et Elio Veltri. 1991. *Milano degli scandali*. Bari : Laterza.
- Barbot, Janine. 2010. « Mener un entretien de face-à-face. » In *L'enquête sociologique*, Serge Paugam. Paris : Presses universitaires de France.
- Bardet, Fabrice. 2014. *La contre-révolution comptable. Ces chiffres qui (nous) gouvernent*. Paris : Les belles lettres.
- Barone, Sylvain. 2008. « Le train des régions. Régionalisation des transports collectifs et recompositions de l'action publique. » Thèse de doctorat, Montpellier : Université Montpellier I.
- Barthel, Pierre-Arnaud. 2009. « Faire la preuve de l'urbanisme durable : Les enjeux d'aménagement de la régénération de l'île de Nantes. » *VertigO-la revue électronique en sciences de l'environnement* 9 (2) [en ligne] <http://vertigo.revues.org/index8699.html>.
- Barthel, Pierre-Arnaud, Célia Dèbre, Laurent Devisme, Marc Dumont, et Etienne Roy. 2009. *Nantes : petite et grande fabrique urbaine*. Marseille : Parenthèses.
- Battilana, Julie, Bernard Leca, et Eva Boxenbaum. 2009. « How Actors Change Institutions: Towards a Theory of Institutional Entrepreneurship. » *The Academy of Management Annals* 3 (1) : 65-107.
- Béal, Vincent. 2011. « Les politiques du développement durable. Gouverner l'environnement dans les villes françaises et britanniques (1970-2010). » Thèse de doctorat, Saint-Etienne : Université de Saint-Etienne — Université de Lyon.
- Béal, Vincent, et Max Rousseau. 2014. « Alterpolitiques ! » *Métropoles*, n°15 [en ligne] <http://metropoles.revues.org/4948>.
- Beaud, Stéphane, et Florence Weber. 2010. *Guide de l'enquête de terrain*. Paris : La Découverte.
- Beauregard, Robert A. 1989. *Economic Restructuring and Political Response*. Urban Affairs Annual Reviews n° 34. Newbury Park : Sage.
- . 2005. « The Textures of Property Markets: Downtown Housing and Office Conversions in New York City. » *Urban Studies* 42 (13) : 2431-45.
- Béhar, Daniel, et Philippe Estèbe. 1999. « L'État peut-il avoir un projet pour le territoire ? » *Annales de la recherche urbaine*, n°82 : 80-91.
- Belgiojoso, Alberico, et Luca Marescotti, éd. 1986. *Il passante ferroviario e la trasformazione di Milano*. Milan : Clup.
- Belli, Attilio, Giuseppe De Luca, Sandro Fabbro, Anna Mesolella, Simone Ombuen, et Piero Properzi. 2008. *Territori regionali e infrastrutture. La possibile alleanza*. Milan : Franco Angeli.
- Berger, Peter L. 2006 [1963]. *Invitation à la sociologie*. Paris : La Découverte.

- Bernard, Jean, et Jacques Sigot. 1997. *Nantes : le train*. Nantes : Editions C.M.D.
- Berstein, Serge, et Pierre Milza. 1995. *L'Italie contemporaine : du Risorgimento à la chute du fascisme*. Paris : Armand Colin.
- Bertolini, Luca. 1998. « Euralille: un'occasione colta, un esito incompleto. » In *Prodotti notevoli. Ricerca sui fattori di successo dei progetti di trasformazione urbana*, Corinna Morandi et Paola Pucci, 79-94. Milan : Franco Angeli.
- Bertolini, Luca, et Tejo Spit. 1998. *Cities on Rails: The Redevelopment of Railway Stations and Their Surroundings*. Londres : Spon.
- Besson, Alain. 2004. *Jean-Marc Ayrault : Une ambition nantaise...* Nantes : Coiffard.
- Beyer, Antoine, et Delphine Chabalier. 2009. « La réforme ferroviaire en Europe. » In *Questions clefs pour le transport en Europe*, Michel Savy, 97-116. Paris : La documentation française.
- Bezes, Philippe. 2005. « Le modèle de "l'État-stratège" : genèse d'une forme organisationnelle dans l'administration française. » *Sociologie du travail* 47 (4) : 431-50.
- . 2009. *Réinventer l'État. Les réformes de l'administration française*. Paris : Presses universitaires de France.
- Bezes, Philippe, Didier Demazière, Thomas Le Bianic, Catherine Paradeise, Romuald Normand, Daniel Benamouzig, Frédéric Pierru, et Julia Evetts. 2011. « New Public Management et professions dans l'État : au-delà des oppositions, quelles recompositions ? » *Sociologie du travail* 53 (3) : 293-348.
- Biagini, Aldo, Guglielmo Comoglio, et Sergio Trebeschi. 1990. *Il patrimonio degli enti pubblici: i terreni. Una indagine conoscitiva*. Bologne : Il Mulino.
- Boatti, Antonello. 2007. *Urbanistica a Milano. Sviluppo urbano, pianificazione e ambiente tra passato e futuro*. Milan : Città Studi.
- Bobbio, Luigi. 1990. « Archeologia industriale e terziario avanzato a Torino: il riutilizzo del Lingotto. » In *Metropoli per progetti. Attori e processi di trasformazione urbana a Firenze, Torino, Milano*, Luigi Bobbio, Bruno Dente, Paolo Fareri, et Massimo Morisi, 101-61. Bologne : Il Mulino.
- . 1994. « Conséquences pour l'État de l'organisation post-fordiste sur le fonctionnement de l'administration. » In *Le partenariat public-privé : un atout pour l'aménagement du territoire et la protection de l'environnement ?*, Jean Ruegg, Stéphane Decoutère, et Nicolas Mettan, 25-40. Lausanne : Presses polytechniques romandes.
- . 2000. « Produzione di politiche a mezzo di contratti nella pubblica amministrazione italiana. » *Stato e mercato*, n°1 : 111-42.
- . 2002. « Le arene deliberative. » *Rivista italiana di politiche pubbliche* 3 : 5-29.
- . 2003. « La dissociation italienne. Le monde du décisionnisme majoritaire et celui de la concertation. » *Pôle Sud*, n°19 : 63-78.
- . 2005. « La democrazia deliberativa nella pratica. » *Stato e mercato*, n°1 : 67-88.
- Bolocan Goldstein, Matteo. 1997. *Urbanistica come regolazione locale: nuovi sindaci, esperienze e stili di governo*. Milan : Dunod.
- . , éd. 2003. *Trasformazioni a Milano. Pirelli Bicocca direttrice nord-est*. Milan : Franco Angeli.
- Bolocan Goldstein, Matteo, et Bertrando Bonfantini, éd. 2007. *Milano incompiuta. Interpretazioni urbanistiche del mutamento*. Milan : Franco Angeli.
- Boltanski, Luc. 1973. « L'espace positionnel. Multiplicité des positions institutionnelles et habitus de classe. » *Revue Française de Sociologie* 14 (1) : 3.
- . 2004. *La condition fatale. Une sociologie de l'engendrement et de l'avortement*. Paris : Gallimard.
- . 2008. « Institutions et critique sociale. Une approche pragmatique de la domination. » *Tracés. Revue de sciences humaines*, n°8 : 17-43.
- . 2009. *De la critique : précis de sociologie de l'émancipation*. Paris : Gallimard.
- Boltanski, Luc, et Eve Chiapello. 1999. *Le nouvel esprit du capitalisme*. Paris : Gallimard.

- Boltanski, Luc, et Arnaud Esquerre. 2014. « La “collection”, une forme neuve du capitalisme. La mise en valeur en valeur économique du passé et ses effets. » *Les temps modernes*, n°679 : 5-72.
- Borraz, Olivier, et Patrick Le Galès. 2010. « Urban Governance in Europe: the Government of What? » *Pôle Sud* n° 32 : 137-51.
- Boulay, Guilhem. 2013. « Cash flows. » In *Les mots du foncier. Dictionnaire critique*, Guilhem Boulay et Clotilde Buhot, 104-5. Paris : ADEF.
- Bourdieu, Pierre. 1993. « Effets de lieu. » In *La misère du monde*, Pierre Bourdieu, 159-67. Paris : Seuil.
- . 1998. « La main gauche et la main droite de l'État. » In *Contre-feux I*, Pierre Bourdieu, 9-17. Paris : Raison d'agir.
- . 2012. *Sur l'État. Cours au Collège de France (1989-1992)*. Paris : Seuil.
- Bourdieu, Pierre, et Rosine Christin. 1990. « La construction du marché. » *Actes de la recherche en sciences sociales*, n°81-82 : 65-85.
- Bourdin, Alain. 2001. « Comment on fait la ville, aujourd'hui, en France. » *Espaces et sociétés*, n°105-106 : 147-66.
- Bowie, Karen. 1999. « Polarisation du territoire et développement urbain : les gares du Nord et de l'Est et la transformation de Paris au XIXe siècle. Une étude sur l'instauration et l'évolution des rapports entre les acteurs des grands aménagements ferroviaires urbains, première étape (1830-1870). » Paris : AHICF.
- . 2002. « Projets fouriéristes et l'emplacement de la gare de l'Est à Paris. » In *Villes françaises au XIXe siècle. Aménagement, extension et embellissement*, Michèle Lambert-Bresson et Annie Téraude, 153-59. Paris : Recherches/IPRAUS.
- . 2005. « Expertise et aménagement en Région parisienne au XIXe siècle. » *Histoire urbaine*, n°3 : 99-122.
- . 2008. « Querelles de frontière à la gare de Paris-Austerlitz : la rue Watt et les ponts du Paris-Orléans, 1839-1937. » *Revue d'histoire des chemins de fer*, n°38 : 127-57.
- . 2012. « L'opération Clichy-Batignolles, quelle place pour le patrimoine industriel et ferroviaire ? » *L'archéologie industrielle en France*, n°60 : 123-27.
- Boyer, Robert. 2004. *Théorie de la régulation. 1. Les fondamentaux*. Paris : La Découverte.
- Brenner, Neil. 2004. *New State Spaces: Urban Governance and the Rescaling of Statehood*. Oxford : Oxford University Press.
- Brenner, Neil, et Nik Theodore. 2002a. « Cities and the Geographies of “Actually Existing Neoliberalism”. » In *Spaces of Neoliberalism: Urban Restructuring in North America and Western Europe*, Neil Brenner et Nik Theodore, 2-32. Oxford : Blackwell.
- Brenner, Neil, et Nikolas Theodore. 2002b. *Spaces of Neoliberalism: Urban Restructuring in North America and Western Europe*. Oxford : Blackwell.
- Bruneteaux, Patrick, et Corinne Lanzarini. 1998. « Les entretiens informels. » *Sociétés contemporaines*, n°30 : 157-80.
- Burnel, Anne. 1995. *La société de construction des Batignolles de 1914 à 1939 : histoire d'un déclin*. Genève : Droz.
- Cacciari. 1975. « Struttura e crisi del "modello" economico-sociale veneto ». *Classe*, n°11 : 3-20.
- Caillousse, Jacques, Patrick Le Galès, et Patricia Loncle-Moriceau. 1997. « Les sociétés d'économie mixte locales : outils de quelle action publique ? » In *Le gouvernement des villes. Territoire et pouvoir*, Francis Godard, 23-96. Paris : Descartes & Cie.
- Callon, Michel. 1990. « Techno-Economic Networks and Irreversibility. » *The Sociological Review* n° 38 : 132-61.
- . 2009. « La formulation marchande des biens. » In *Evaluer et valoriser. Une sociologie économique de la mesure*, François Vatin, 263-85. Toulouse : Presses universitaires du Mirail.

- Callon, Michel, Pierre Lascoumes, et Yannick Barthe. 2001. *Agir dans un monde incertain. Essai sur la démocratie technique*. Paris : Seuil.
- Camagni, Roberto. 1992. *Economia urbana: principi e modelli teorici*. Rome : La nuova Italia scientifica.
- . 2011. « L'uso improprio della perequazione urbanistica: il caso del PGT di Milano. » *EyesReg* 1 (1) [en ligne] <http://www.eyesreg.it/2011/10/E2%80%99uso-improprio-della-perequazione-urbanistica-il-caso-del-pgt-di-milano/>.
- Cameron, Rondo E. 1971. *La France et le développement économique de l'Europe (1800-1914)*. Paris : Seuil.
- Campagnac, Elisabeth. 1992. *Les grands groupes de la construction : de nouveaux acteurs urbains ?* Paris : L'Harmattan.
- Carbone, Carlo. 1993. « Operatori immobiliari e nuova urbanistica: gli accordi per il 2000. » In *La città occasionale. Firenze, Napoli, Torino, Venezia*, Francesco Indovina, 45-78. Milan : Franco Angeli.
- Caron, François. 1997. *Histoire des chemins de fer en France. Tome premier : 1740-1883*. Paris : Fayard.
- Caron, François. 2003. « Railway Development in the Capital City : The Case of Paris. » In *The City and the Railway in Europe*, Ralf Roth et Marie-Noëlle Polino, 139-54. Aldershot : Ashgate.
- Caron, François. 2005. *Histoire des chemins de fer en France. Tome second : 1883-1937*. Paris : Fayard.
- Carroll, Patrick. 2002. « Material Designs: Engineering Cultures and Engineering States – Ireland 1650–1900. » *Theory and Society* 31 (1) : 75-114.
- . 2006. *Science, Culture, and Modern State Formation*. Berkeley et Los Angeles : University of California Press.
- . 2009. « Articulating Theories of States and State Formation. » *Journal of Historical Sociology* 22 (4) : 553-603.
- Carruthers, Bruce G., et Arthur L. Stinchcombe. 1999. « The Social Structure of Liquidity: Flexibility, Markets, and States. » *Theory and Society* 28 (3) : 352-82.
- Casalini, Dario. 2003. « La natura giuridica dei beni appartenenti alla Ferrovie dello Stato S.p.A. » *Il foro amministrativo* 2 (2) : 528-39.
- Cassese, Sabino. 2011. *L'Italia: una società senza Stato?* Bologne : Il Mulino.
- Cassese, Sabino, et Vincent Wright. 1996. « Introduction. La restructuration des États en Europe occidentale. » In *La recomposition de l'État en Europe*, Vincent Wright et Sabino Cassese, 7-18. Paris : La Découverte.
- Castagnoli, Adriana. 2005. « Lo Stato e le Ferrovie. » In *La nascita delle Ferrovie dello Stato*, Valerio Castronovo, 42-104. Milan : Leonardo international.
- Castronovo, Valerio. 2005. « Introduzione. Una battaglia politica e una partita economica. » In *La nascita delle Ferrovie dello Stato*, Valerio Castronovo, 17-32. Milan : Leonardo international.
- Cecini, Stefano. 2009. « Italia "cantiere sonante". I flussi di spesa per i lavori pubblici: età liberale ed epoca fascista a confronto (1871-1940) ». Thèse de doctorat, Rome : Università degli studi La Sapienza.
- . 2011. « Le premesse della politica ferroviaria fascista: risanamento finanziario e repressione politica (1922-1924). » *Dimensioni e problemi della ricerca storica* 7 (1) : 183-220.
- Cefaï, Daniel. 1996. « La construction des problèmes publics. Définitions de situations dans des arènes publiques. » *Réseaux* 14 (75) : 43-66.
- Cerulli, Irelli Vincenzo. 1996. « Dubbi e incertezze sulla trasformazione dell'Ente Ferrovie dello Stato in S.p.A. » *Giornale di Diritto Amministrativo* 1996 (8) : 784-790.
- Champy, Florent. 2009. *La sociologie des professions*. Paris : Presses universitaires de France.
- . 2011. *Nouvelle théorie sociologique des professions*. Paris : Presses universitaires de France.

- Chiapello, Eve. 2005. « Les normes comptables comme institution du capitalisme. Une analyse du passage aux normes IFRS en Europe à partir de 2005. » *Sociologie du Travail* 47 (3) : 362-82.
- . 2008. « La construction comptable de l'économie. » *Idées économiques et sociales* n°152 : 26-34.
- Chiapello, Eve, et Patrick Gilbert. 2013. *Sociologie des outils de gestion. Introduction à l'analyse sociale de l'instrumentation de gestion*. Paris : La Découverte.
- Chicco, Paolo, et Silvia Saccomani. 1993. « Torino: unsogno immobiliare contro il declino? » In *La città occasionale. Firenze, Napoli, Torino, Venezia*, Francesco Indovina, 151-225. Milan : Franco Angeli.
- Chiocca, Daniela. 2000. « L'evoluzione organizzativa e contabile nel passaggio dal pubblico al privato: il caso Ferrovie dello Stato. » Mémoire de master, Ancone : Università degli studi di Ancona.
- Christophers, Brett. 2010. « On Voodoo Economics: Theorising Relations of Property, Value and Contemporary Capitalism. » *Transactions of the Institute of British Geographers* 35 (1) : 94-108.
- Clerval, Anne. 2013. *Paris sans le peuple. La gentrification de la capitale*. Paris : La Découverte.
- Codaccioni, Vanessa, Nicolas Maisetti, et Florent Pouponneau. 2012. « Les façades institutionnelles : ce que montrent les apparences des institutions. » *Sociétés contemporaines*, n°88 : 5-15.
- Codecasa, Guido. 2007a. « L'amministrazione alla prova. » In *Milano Incompiuta. Interpretazioni urbanistiche del mutamento*, Matteo Bolocan Goldstein et Bertrando Bonfantini, 107-12. Milan : Franco Angeli.
- . 2007b. « Milano - Accordo innovativo sulle aree scalo RFI. » Milan : Politecnico di Milano.
- Cohen, Michael D., James G. March, et Johan P. Olsen. 1972. « A Garbage Can Model of Organizational Choice. » *Administrative Science Quarterly* 17 (1) : 1-25.
- Cohen, Samy. 1999. *L'art d'interviewer les dirigeants*. Paris : Presses universitaires de France.
- Cooper, Frederick, et Ann Laura Stoler. 1997. *Tensions of Empire: Colonial Cultures in a Bourgeois World*. Berkeley et Los Angeles : University of California Press.
- Coutard, Olivier. 1999a. « The evolving forms of governance of large technical systems. » In *The Governance of Large Technical Systems*, Olivier Coutard, 1-16. Londres et New York : Routledge.
- . , éd. 1999b. *The Governance of Large Technical Systems*. Londres : Routledge.
- . 2002. « 'Premium Network Spaces': A Comment. » *International Journal of Urban and Regional Research* 26 (1) : 166-74.
- . 2008. « Placing Splintering Urbanism: Introduction. » *Geoforum*, 39 (6) : 1815-20.
- . 2010. « Services urbains : la fin des grands réseaux ? » In *Écologies urbaines*, Olivier Coutard et Jean-Pierre Lévy, 102-29. Paris : Economica.
- Coutard, Olivier, David Guéranger, et François-Mathieu Poupeau. 2007. « Vers un modèle français d'État régulateur ? Une approche par les instruments d'action publique. » Marne-la-Vallée : Laboratoire Techniques, Territoires et Sociétés.
- Coutard, Olivier, Richard E. Hanley, et Rae Zimmerman, éd. 2005. *Sustaining Urban Networks. The Social Diffusion of Large Technical Systems*. Oxon : Routledge.
- Cronon, William. 1991. *Nature's Metropolis: Chicago and the Great West*. Londres et New York : W. W. Norton & Company.
- Crosby, Neil, et John Henneberry. 2015. « Financialisation, the Valuation of Investment Property and the Urban Built Environment in the UK. » *Urban Studies* [en ligne].
- Crozier, Michel, et Jean-Claude Thoenig. 1975. « La régulation des systèmes organisés complexes. Le cas du système de décision politico-administratif local en France. » *Revue française de sociologie* 16 (1) : 3-32.

- Dablanc, Laetitia, éd. 2009. *Quel fret ferroviaire local ? Réalités françaises, éclairages allemands*. Paris : La documentation française.
- d'Arcy, François. 1968. *Structures administratives et urbanisation*. Paris : Berger-Levrault.
- Debrie, Jean. 2005. « Du réseau au tapis roulant. Éléments de réflexion sur l'évolution axiale du fret ferroviaire en Europe. » *Annales de géographie* 642 (2) : 201-13.
- . 2013. « La relation ville-fleuve-port dans les projets urbains : acteurs et instruments d'une reconnexion (Strasbourg, Lyon). » *Cybergeo : European Journal of Geography* [en ligne] <http://cybergeo.revues.org/26118>.
- Debrie, Jean, Elisabeth Gouvello, Brian Slack. 2007. « Port devolution revisited: the case of regional ports and the role of lower tier governments. » *Journal of Transport Geography* 15(6) : 455-64.
- Deffontaines, Géry. 2013. « Extension du domaine de la finance ? : partenariats public privé (PPP) et "financiarisation" de la commande publique : une proposition d'analyse par la sociologie économique ». Thèse de doctorat, Marne-la-Vallée : Université Paris-Est.
- De Finetti, Giuseppe. 1969. *Milano, costruzione di una città*. Milan : Etas Kompass.
- Delage, Aurélie. 2013. « Des acteurs en quête de marché. » *EspacesTemps.net*. [en ligne] <http://www.espacestems.net/articles/des-acteurs-en-quete-de-marche/>.
- Dematteis, Giuseppe, et Francesca Governa. 2002. « Grandi infrastrutture e sistemi locali. Il valore aggiunto territoriale delle infrastrutture di trasporto. » *Scienze Regionali*, n°3 : 27-50.
- Dente, Bruno, éd. 1990a. *Le politiche pubbliche in Italia*. Bologne : Il Mulino.
- . 1990b. « Metropoli per progetti? » In *Metropoli per progetti. Attori e processi di trasformazione urbana a Firenze, Torino, Milano*, Bruno Dente, Luigi Bobbio, Paolo Fareri, et Massimo Morisi, 221-44. Bologne : Il Mulino.
- Dente, Bruno, Luigi Bobbio, Paolo Fareri, et Massimo Morisi. 1990. *Metropoli per progetti: attori e processi di trasformazione urbana a Firenze, Torino, Milano*. Bologne : Il Mulino.
- Desage, Fabien, et Jérôme Godard. 2005. « Désenchantement idéologique et réenchantement mythique des politiques locales. » *Revue française de science politique* 55 (4) : 633-61.
- Desportes, Marc, et Antoine Picon. 1997. *De l'espace au territoire : l'aménagement en France, XVIe-XXe siècles*. Paris : Presses de l'École nationale des ponts et chaussées.
- Desrosières, Alain. 2008. *Pour une sociologie historique de la quantification. L'argument statistique I*. Paris : Presses de l'École des Mines.
- Diamantini, Corrado. 1998. « Differenti percorsi ed esiti territoriali dello sviluppo del Nord-Est: Un confronto tra 'Modello veneto' e 'Modello sudtirolese. » *Archivio di studi urbani e regionali*, n°63 : 149-71.
- DiMaggio, Paul J., et Walter W. Powell. 1983. « The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields. » *American Sociological Review*, 48 (2) : 147-60.
- Dobbin, Frank. 1994. *Forging Industrial Policy: The United States, Britain, and France in the Railway Age*. New York : Cambridge University Press.
- Doganova, Liliana. 2014. « Décompter le futur. » *Sociétés contemporaines* 93 (1) : 67-87.
- Dormois, Rémi. 2004. *Coalitions d'acteurs et règles d'action collective dans les dynamiques de planification urbaine : une comparaison entre Nantes et Rennes (1977-2001)*. Thèse de doctorat, Montpellier : Université Montpellier 1.
- . 2006. « Structurer une capacité politique à l'échelle urbaine. » *Revue française de science politique* 56 (5) : 837-67.
- Dubois, Jérôme. 1997. *Communautés de politiques publiques et projets urbains*. Paris : L'Harmattan.
- Dunford, Mick, et Grigoris Kafalas, éd. 1992. *Cities and Regions in the new Europe: the Global-Local Interplay and Spatial Development Strategies*. Londres : Belhaven.
- Duran, Patrice, et Jean-Claude Thoenig. 1996. « L'État et la gestion publique territoriale. » *Revue française de science politique* 46 (4) : 580-623.

- Duregon, Fabio. 1989. « Verso una città : urbanistica ed architettura a Bolzano tra le due guerre. » Mémoire de master, Venise : Istituto universitario di architettura di Venezia.
- Elden, Stuart. 2010. « Land, Terrain, Territory. » *Progress in Human Geography* 34 (6) : 799-817.
- Elster, Jon. 1989. *Nuts and Bolts for the Social Sciences*. Cambridge : Cambridge University Press.
- . 1994. « Argumenter et négocier dans deux assemblées constituantes. » *Revue française de science politique* 44 (2) : 187-256.
- Engelen, Ewald, Rodrigo Fernandez, et Reijer Hendrikse. 2014. « How Finance Penetrates Its Other: A Cautionary Tale on the Financialization of a Dutch University. » *Antipode* 46 (4) : 1072-91.
- Epstein, Renaud. 2013a. *La rénovation urbaine : Démolition-reconstruction de l'État*. Paris : Presses de Sciences Po.
- . 2013b. « Les trophées de la gouvernance urbaine. » *Pouvoirs locaux*, n° 97 : 13-18.
- . 2015 (à paraître). « La gouvernance territoriale : une affaire d'État. La dimension verticale de la construction de l'action collective dans les territoires. » *L'Année sociologique*.
- Espeland, Wendy Nelson, et Mitchell L. Stevens. 1998. « Commensuration as a Social Process. » *Annual Review of Sociology* 24 : 313-43.
- . 2008. « A Sociology of Quantification. » *European Journal of Sociology* 49 (03) : 401-36.
- Fainstein, Susan. 1990. « Economics, Politics, and Development Policy: The Convergence of New York and London. » In *Beyond the City Limits: Urban Policy and Economic Restructuring in Comparative Perspective*, John R. Logan et Todd Swanstrom, 119-49. Philadelphie : Temple University Press.
- . 2001 [1995]. *The City Builders: Property, Politics, and Planning in London and New York*. Oxford : Blackwell.
- Fainstein, Susan, Norman I. Fainstein, Richard Child Hill, Dennis Judd, et Michael Peter Smith, éd. 1983. *Restructuring the city: The Political Economy of Urban Redevelopment*. New York : Longman.
- Fareri, Paolo. 1988. « Se il Passante è la soluzione, qual è il problema? » *Urbanistica*, n° 90.
- . 1990. « La progettazione del governo a Milano : nuovi attori per la metropoli matura. » In *Metropoli per progetti. Attori e processi di trasformazione urbana a Firenze, Torino, Milano*, Luigi Bobbio, Bruno Dente, Paolo Fareri, et Massimo Morisi, 163-220. Bologne : Il Mulino.
- . 1997. « Acteurs et politiques urbaines à Milan. » *Pouvoirs locaux*, n°33 : 55-59.
- Fassin, Didier, Yasmine Bouagga, Isabelle Coutant, Jean-Sébastien Eideliman, Fabrice Fernandez, Nicolas Fischer, Carolina Kobelinsky, Chowra Makaremi, Sarah Mazouz, et Sébastien Roux. 2013. *Juger, réprimer, accompagner : Essai sur la morale de l'État*. Paris : Seuil.
- Faure, Alain. 2011. « Les ficelles du métier : comparer Naples et Lyon grâce à Clastres, Putnam et Barthes. » Présenter à l'école thématique internationale du CNRS *Comparer en sciences sociales, une science inexacte ?* Grenoble, 1^{er} et 2 décembre.
- Faure, Alain, Jean Philippe Leresche, Pierre Muller, et Stéphane Nahrath. 2007. *Action publique et changements d'échelles : les nouvelles focales du politique*. Paris : L'Harmattan.
- Feigenbaum, Harvey, Jeffrey R. Henig, et Chris Hamnett. 1998. *Shrinking the State: The Political Underpinnings of Privatization*. Cambridge : Cambridge University Press.
- Ferrari, Maria Luisa. 2013. « Le Ferrovie e la crescita della città: Verona nel XIX secolo. » *Storia Urbana*, n°138 : 13-33.
- Finer, Samuel E. 1975. « State- and nation-building in Europe: the role of the military. » In *The formation of national states in Western Europe*, Charles Tilly, 84-163. Princeton : Princeton University Press.
- Finez, Jean. 2013. « Aux origines de la préoccupation marchande à la SNCF (1960-2011). » *La nouvelle revue du travail* 2013 (2) : [en ligne] <http://nrt.revues.org/909>.

- . 2014. « La construction des prix à la SNCF, une socio-histoire de la tarification. De la péréquation au yield management (1938-2012). » *Revue française de sociologie* 55 (1) : 1-31.
- Fligstein, Neil. 2001. « Social Skill and the Theory of Fields. » *Sociological Theory* 19 (2) : 105-25.
- Fligstein, Neil, et Doug McAdam. 2012. *A Theory of Fields*. New York : Oxford University Press.
- Florida, Richard L. 2005. *Cities and the Creative Class*. New York et Oxford : Routledge.
- Flyvbjerg, Bent. 2006. « Five Misunderstandings about Case-Study Research. » *Qualitative inquiry* 12 (2) : 219-45.
- Flyvbjerg, Bent, Nils Bruzelius, et Werner Rothengatter. 2003. *Megaprojects and Risk: An Anatomy of Ambition*. Cambridge : Cambridge University Press.
- Foucault, Michel. 1993. *Surveiller et punir : naissance de la prison*. Paris : Gallimard.
- Foucault, Michel, Blandine Barret-Kriegel, Anne Thalamy, François Beguin, et Bruno Fortier. 1979. *Les machines à guérir : aux origines de l'hôpital moderne*. Bruxelles et Liège : Mardaga.
- Fouilland, Brigitte. 2003. *Les politiques d'aménagement des villes portuaires : le cas du Havre et de Southampton*. Paris : L'Harmattan.
- Friedberg, Erhard. 1999. « L'entretien dans l'approche organisationnelle de l'action collective : le cas des universités et des politiques culturelles municipales. » In *L'art d'interviewer les dirigeants*, Samy Cohen, 85-106. Paris : Presses universitaires de France.
- Friedberg, Erhard, et Michel Crozier. 1977. *L'acteur et le système*. Paris : Seuil.
- Gabellini, Patrizia. 1988. *Bologna e Milano: temi e attori dell'urbanistica*. Milan : Franco Angeli.
- Gaeta, Luca. 2007. « Urbanistica contrattuale. Prassi, legittimità nelle scelte di piano. » In *Milano Incompiuta. Interpretazioni urbanistiche del mutamento*, Matteo Bolocan Goldstein et Bertrando Bonfantini, 113-28. Milan : Franco Angeli.
- . 2011. « La regolazione temporale dei suoli. » In *Milano al Futuro. Riforma o crisi del governo urbano*, Andrea Arcidiacono et Laura Pogliani, 94-104. Milan : et al.
- Galuzzi, Paolo. 2014. « La perequazione urbanistica. Milano, criticità e rimedi nel caso del PGT 2012. » *Scienze Regionali* 13 (2) : 113-24.
- Gaudin, Jean-Pierre. 1995. « Politiques urbaines et négociations territoriales. Quelle légitimité pour les réseaux de politiques publiques ? » *Revue française de science politique* 45 (1) : 31-56.
- . 2007 [1999]. *Gouverner par contrat*. Paris : Presses de Science Po.
- Gayard, Georges. 1993. « Production et transformation de l'espace urbain nantais de la révolution à la seconde guerre mondiale : système et processus. » Thèse de doctorat, Nantes : Université de Nantes.
- Geels, Frank W. 2007. « Transformations of Large Technical Systems. A Multilevel Analysis of the Dutch Highway System (1950-2000). » *Science, Technology & Human Values* 32 (2) : 123-49.
- Geoforum*. 2008. « Placing Splintering Urbanism. » 39 (6).
- Gerring, John. 2007. *Case Study Research: Principles and Practices*. Cambridge : Cambridge University Press.
- Giersig, Nico. 2008. « Multilevel Urban Governance and the "European City": Discussing Metropolitan Reforms in Stockholm and Helsinki ». Thèse de doctorat, Berlin : Humboldt-Universität.
- Gille, Bertrand. 1968. *Les investissements français en Italie 1815-1914*. Turin : Industria libraria tipografica editrice.
- Girard, Louis. 1952. *La politique des travaux publics du Second Empire*. Paris : Armand Colin.
- Glaser, Barney G., et Anselm L. Strauss. 1992. « La méthode comparative continue d'analyse qualitative. » In *La trame de la négociation : sociologie qualitative et interactionnisme*, Anselm L. Strauss, 283-300. Paris : L'Harmattan.
- Governa, Francesco. 2001. « Ripensare il rapporto infrastrutture/territorio. Il valore aggiunto territoriale delle infrastrutture di trasporto. » In *Contesti locali e grandi infrastrutture*.

- Politiche e progetti in Italia e in Europa*, Giuseppe Dematteis et Francesco Governa, 27-48. Milan : Franco Angeli.
- Graham, Stephen. 2002. « On Technology, Infrastructure and the Contemporary Urban Condition: A Response to Coutard. » *International Journal of Urban and Regional Research* 26 (1) : 175-82.
- Graham, Stephen, et Simon Marvin. 2002. *Splintering Urbanism: Networked Infrastructures, Technological Mobilities and the Urban Condition*. London : Routledge.
- Gripon-Lamotte, L. 1904. *Historique du réseau des chemins de fer français. Les six grandes compagnies — le réseau de l'État*. Issoudun : Gaignault.
- Gruppo Consigliare PD Comune di Milano. 2009. « Riconversion Scalo Farini. Cosa prevede la variante al PRG? » Milan : Circolo PD « A. Caponnetto ».
- Gualini, Enrico. 2006. « The Rescaling of Governance in Europe: New Spatial and Institutional Rationales. » *European Planning Studies* 14 (7) : 881-904.
- Guélaud, Claire. 2002. « La SNCF : une stratégie de croissance, un imaginaire du déclin. » In *Du monopole au marché. Les stratégies de modernisation des entreprises publiques*, Claire Guélaud, 126-46. Paris : La Découverte.
- Guéranger, David. 2010. « La coalition façonnée par l'administration. Le PLU parisien face aux élus écologistes (2001-2008). » *Politix* 88 (4) : 87-103.
- Guironnet, Antoine, Katia Attuyer, et Ludovic Halbert. 2015. « Building Cities on Financial Assets: The Financialisation of Property Markets and Its Implications for City Governments in the Paris City-Region. » *Urban Studies* [en ligne].
- Guironnet, Antoine, et Ludovic Halbert. 2014. « The Financialization of Urban Development Projects: Concepts, Processes, and Implications. » *Document de travail du LATTS — Working Paper*, n° 14-04.
- Guldi, Jo. 2012. *Roads to Power: Britain Invents the Infrastructure State*. Cambridge (Mass) : Harvard University Press.
- Gurr, Ted Robert, et Desmond King. 1987. *The State and the City*. Chicago : University of Chicago Press.
- Guy, Simon, Stephen Graham, et Simon Marvin. 1997. « Splintering Networks: Cities and Technical Networks in 1990s Britain. » *Urban Studies* 34 (2) : 191-216.
- Haila, Anne. 1988. « Land as a Financial Asset: the Theory of Urban Rent as a Mirror of Economic Transformation. » *Antipode* 20 (2) : 79-101.
- . 1991. « Four Types of Investment in Land and Property. » *International Journal of Urban and Regional Research* 15 (3) : 343-65.
- . 1997. « The Neglected Builder of Global Cities. » In *Cities in Transformation - Transformation in Cities. Social and Symbolic Change of Urban Space*, O. Källtorp, I. Elander, O. Ericsson, et E. Franzén, 51-64. Aldershot : Ashgate.
- Halbert, Ludovic. 2010. *L'avantage métropolitain*. Paris : Presses universitaires de France.
- . 2014. « Infrastructures urbaines/infrastructure-s financière-s. » présenté au séminaire résidentiel du Laboratoire Techniques, Territoires et Sociétés, Etretat, 27 juin.
- Halbert, Ludovic, Patricia Cicille, et Céline Rozenblat. 2012. *Quelles métropoles en Europe ? Des villes en réseau*. Paris : La documentation française.
- Halbert, Ludovic, et Jonathan Rutherford. 2010. « Flow-place: reflections on cities, communication and urban production processes. » *GaWC Research Bulletin*, n° 352.
- Hambrush, Hornst, et Wittfrida Mitterer. 2007. « Stazioni in rilievo. Ferrovia del Brennero. Documentazione architettonica. » In *Scambi & simboli. Paesaggio Ferrovia Bolzano-Innsbruck*, Wittfrida Mitterer, 176-275. Bolzano : Athesia.
- Hamman, Philippe, éd. 2011. *Le tramway dans la ville : le projet urbain négocié à l'aune des déplacements*. Rennes : Presses universitaires de Rennes.
- Harding, Alan. 1991. « The rise of urban growth coalitions, UK-style. » *Environment and Planning C: Government and Policy* 9 (3) : 295-317.

- . 1995. « Elite Growth and Growth Machines. » In *Theories of Urban Politics*, David Judge, Gerry Stoker, et Harold Wolman, 35-53. Londres : Sage.
- Harvey, David. 1985. *The Urbanization of Capital: Studies in the History and Theory of Capitalist Urbanization*. Baltimore : John Hopkins University Press.
- . 1989. *The Condition of Postmodernity: An Enquiry into the Origins of Cultural Change*. Oxford : Blackwell.
- . 2006. *The Limits to Capital*. Londres et New York : Verso Books.
- . 2012. *Paris, Capitale de la modernité*. Paris : Les Prairies Ordinaires.
- Häußermann, Hartmut, et Anne Haila. 2005. « The European city: a conceptual framework and normative project. » In *Cities of Europe: Changing Contexts, Local Arrangements and the Challenge to Urban Cohesion*, Yuri Kazepov, 43-65. Oxford : Blackwell
- Healey, Patsy, Simon Davoudi, Mo O'Toole, David Usher, et Solmaz Tavsanoglu, éd. 1992. *Rebuilding the city: property-led urban regeneration*. London : E&FN Spon.
- Held, Hubert. 2007. « Arriva il treno! La nascita della ferrovia del Brennero. » In *Scambi & simboli. Paesaggio Ferrovia Bolzano-Innsbruck*, Wittfrida Mitterer, 24-49. Bolzano : Athesia.
- Henry, Claude. 1997. *Concurrence et services publics dans l'Union européenne*. Paris : Presses universitaires de France.
- Hoesli, Martin. 2008. *Investissement immobilier. Décision de gestion du risque*. Paris : Economica.
- Hood, Christopher. 1998. *The Art of the State: Culture, Rhetoric, and Public Management*. Oxford : Oxford University Press.
- Hughes, Thomas Parke. 1983. *Networks of Power: Electrification in Western Society, 1880-1930*. Baltimore : John Hopkins University Press.
- Idt, Joël. 2009. « Le pilotage des projets d'aménagement urbain : entre technique et politique. Une analyse basée sur les cas de Paris, Lille, et Chartres. » Thèse de doctorat, Saint-Denis : Université Paris VIII Vincennes-Saint Denis.
- Ingold, Alice. 2003. *Négocier la ville : Projet urbain, société et fascisme à Milan*. Paris : Éditions de l'École des hautes études en sciences sociales.
- . 2008. « Les sociétés d'irrigation : bien commun et action collective. » *Entreprises et histoire* 50 (1) : 19-35.
- Jäger, Johannes. 2003. « Urban Land Rent Theory: a Regulationist Perspective. » *International Journal of Urban and Regional Research* 27 (2) : 233-49.
- Jaglin, Sylvie, et A. Dubresson. 2005. « Gouvernance, régulation et territorialisation des espaces urbanisés. » In *Le territoire est mort. Vive les territoires! Une (re)fabrication au nom du développement*, Benoît Antheaume et Frédéric Giraut, 337-52. Paris : Institut de Recherche pour le Développement.
- Javayon, Jacques. 2004. « Le chemin de fer à Nantes. » *Les Annales de Nantes et du Pays Nantais*, n° 294 : 4-16.
- Jessop, Bob. 1990. *State Theory: Putting the Capitalist State in Its Place*. Cambridge : Polity.
- . 1993. « Towards a Schumpeterian Workfare State? Preliminary Remarks on Post-Fordist Political Economy. » *Studies in Political Economy* n°40 : 7-39.
- . 1998. « The Rise of Governance and the Risks of Failure: The Case of Economic Development . » *International Social Science Journal* 50 (155) : 29-45.
- Jessop, Bob, Jamie Peck, et Adam Tickell. 1999. « Retooling the Machine: Economic Crisis, State Restructuring, and Urban Politics. » In *The Urban Growth Machine: Critical Perspectives Twenty Years Later*, Andrew E. G. Jonas et David Wilson, 141-59. Albany : State University of New York.
- Jista, Betty. 2007. « La maîtrise d'œuvre urbaine des projets iconiques ou la gouvernabilité de la production urbaine des territoires métropolitains. » Thèse de doctorat, Marne-la-Vallée : Ecole des Ponts ParisTech.
- Jobert, Bruno, et Dominique Damamme. 1995. « La politique de la ville ou l'injonction contradictoire en politique. » *Revue française de science politique* 45 (1) : 3-30.

- Jouve, Bernard, et Christian Lefèvre, éd. 1999. *Villes, métropoles : Les nouveaux territoires du politique*. Paris : Anthropos.
- Kaika, Maria. 2010. « Architecture and Crisis: Re-Inventing the Icon, Re-Imag(in)ing London and Re-Branding the City. » *Transactions of the Institute of British Geographers* 35 (4) : 453-74.
- Kaika, Maria, et Luca Ruggiero. 2013. « Land Financialization as a "Lived" Process: The Transformation of Milan's Bicocca by Pirelli. » *European Urban and Regional Studies* [en ligne].
- Kandel, Liliane. 1972. « Réflexions sur l'usage de l'entretien, notamment non directif, et sur les études d'opinion. » *Epistémologie sociologique*, n° 13 : 25-46.
- Kantor, Paul, Hank V. Savitch, et Serena Vicari Haddock. 1997. « The Political Economy of Urban Regimes. A Comparative Perspective. » *Urban Affairs Review* 32 (3) : 348-77.
- Karadimitriou, Nikos, Claudio de Magalhães, et Roelof Verhage. 2013. *Planning, Risk and Property Development: Urban Regeneration in England, France and the Netherlands*. Oxon : Routledge.
- Kazepov, Yuri. 2005a. « Cities of Europe: Changing Contexts, Local Arrangement and the Challenge to Urban Cohesion. » In *Cities of Europe: Changing Contexts, Local Arrangement and the Challenge to Urban Cohesion*, Yuri Kazepov, 3-42. Oxford : Blackwell.
- Kellet, John R. 1969. *The Impact of Railways on Victorian Cities*. Londres et Toronto : Routledge et University of Toronto Press.
- Kopytoff, Igor. 1986. « The Cultural Biography of Things: Commoditization as Process. » In *The Social Life of Things: Commodities in Cultural Perspectives*, Arjun Appadurai, 64-91. Cambridge : Cambridge University Press.
- Lambert, Michèle. 1989. « Les voies ferrées et les gares dans les villes. L'implantation des gares aux XIXème siècle. Orléans, Tours, Nantes, Bordeaux et Lyon. » Certificat d'études approfondies en architecture, Paris : Ecole d'Architecture de Paris-Belleville.
- Lamont, Michèle. 2012. « Toward a Comparative Sociology of Valuation and Evaluation. » *Annual Review of Sociology* 38 (1) : 201-21.
- Lascoumes, Pierre, et Patrick Le Galès. 2005. *Gouverner par les instruments*. Paris : Presses de Sciences po.
- Latour, Bruno. 1992. *Aramis ou l'amour des techniques*. Paris : La Découverte.
- Lauria, Mickey. 1997a. « Introduction: Reconstructing Urban Regime Theory. » In *Reconstructing Urban Regime Theory: Regulating Urban Politics in a Global Economy*, Lauria Mickey, 1-10. Thousand Oaks : Sage.
- . 1997b. *Reconstructing Urban Regime Theory: Regulating Urban Politics in a Global Economy*. Thousand Oaks : Sage.
- Le Galès, Patrick. 1995. « Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine. » *Revue française de science politique* 45 (1) : 57-95.
- . 2006. « New State Space in Western Europe? » *International Journal of Urban and Regional Research* 30 (3) : 717-21.
- . 2011 [2002]. *Le Retour des villes européennes : sociétés urbaines, mondialisation, gouvernement et gouvernance*. Paris : Presses de Sciences Po.
- . 2013. « Postface. La gouvernance territoriale sous pression de la crise et de la restructuration de l'État. » In *La gouvernance territoriale. Pratiques, discours et théories*, Romain Pasquier, Vincent Simoulin, et Julien Weisbein, 289-300. Paris : Lextenso.
- Le Galès, Patrick, et Alan Harding. 1996. « Villes et États. » In *La recomposition de l'État en Europe*, Vincent Wright et Sabino Cassese, 160-88. Paris : La Découverte.
- Légrand, Alexis. 1839. *Instructions sur la méthode à suivre pour l'entretien des routes, et sur la plantation et la culture des arbres le long des routes*. Toulouse : J.-M. Douladoure.
- Le Marec, Yannick. 2000a. « Construire leur accord. Ingénieurs des Ponts et Chaussées et paysans des îles dans l'estuaire de la Loire (XIXe-XXe siècles). » *Genèses* 40 (1) : 108-30.

- . 2000b. *Le temps des capacités. Les diplômés nantais à la conquête du pouvoir dans la ville*. Paris : Belin.
- . 2001. *Nantes au XIXe siècle, du fleuve à la ville*. Nantes : Siloë.
- Lemoine, Benjamin. 2011. « Les valeurs de la dette. L'État à l'épreuve de la dette publique. » Thèse de doctorat, Paris : École Nationale Supérieure des Mines.
- Lepetit, Bernard. 1984. *Chemins de terre et voies d'eau. Réseaux de transport et organisation de l'espace en France (1740-1840)*. Paris : Éditions de l'École des hautes études de sciences sociales.
- Levy, Jonah D., éd. 2006. *The State After Statism: New State Activities in the Age of Liberalization*. Cambridge : Harvard University Press.
- Liberto, Debora. 2003. « Forze politiche e liberalizzazione delle Ferrovie Italiane. » Mémoire de master, Messine : Università di Messina.
- Lindblom, Charles E. 1979. « Still Muddling, not Yet Through. » *Public Administration Review* 39 (6) : 517-26.
- . 1988. *Democracy and Market System*. Oslo : Norwegian University Press.
- Lipietz, Alain. 1974. *Le tribut foncier urbain*. Paris : Maspero.
- Li, Tania Murray. 2014. « What Is Land? Assembling a Resource for Global Investment. » *Transactions of the Institute of British Geographers* 39 (4) : 589-602.
- Logan, John R. 1976. « Logan on Molotch and Molotch on Logan: Notes on the Growth Machine-Toward a Comparative Political Economy of Place. » *American Journal of Sociology* 82 (2) : 349-52.
- Logan, John R., et Harvey Molotch. 1987. *Urban Fortunes: The Political Economy of Place*. University of California Press.
- Logan, John R., et Todd Swanstrom, éd. 1990. *Beyond the City Limits: Urban Policy and Economic Restructuring in Comparative Perspective*. Philadelphie : Temple University Press.
- Longhi, Giuseppe. 1984. « Momenti della nascita della rete di trasporti pubblici interurbani in Lombardia. » In *Costruire in Lombardia. Rete e infrastrutture territoriali*, Ornella Selvafolta et Aldo Castellano, 11-38. Milan : Electa.
- Lorrain, Dominique. 1989. « 57 000 professionnels de l'urbain. la fonction communale, les élus et la réforme urbaine. » *Annales de la recherche urbaine*, n°44-45 : 127-38.
- . 1991. « De l'administration républicaine au gouvernement urbain. » *Sociologie du travail* 33 (4) : 461-84.
- . 1993. « Les services urbains, le marché et le politique. » In *L'expérience française du financement privé des équipements publics*, Claude Martinand, 13-43. Paris : Economica.
- . 2002. « Capitalismes urbains : la montée des firmes d'infrastructures. » *Entreprises et histoire* n°30 (3) : 7-31.
- . 2005. « Urban Capitalisms: European Models in Competition. » *International Journal of Urban and Regional Research* 29 (2) : 231-67.
- . 2008. « Les institutions de second rang. » *Entreprises et histoire* 50 (1) : 6.
- . 2014. « “L'acteur lesté” : une joint-venture d'eau à Chongqing. » *Actes de la recherche en sciences sociales* n°203 : 30-47.
- Lorrain, Dominique, et Gerry Stoker. 1995. *La privatisation des services urbains en Europe*. Paris : La Découverte.
- Magnan, Marion. 2014. « La gestion foncière dans les grands ports maritimes français entre mission d'utilité publique et activité commerciale : un modèle en transition. » Présenté au Colloque international *DEVPORT*, Le Havre, 12-13 juin.
- Maione, Francesco. 1992. « La trasformazione degli Enti pubblici economici in S.p.A. Il caso particolare delle Ferrovie dello Stato. » Mémoire de master, Rome : Università degli studi La Sapienza.
- Manente, Daniela. 2007. « Il lungo treno della privatizzazione: da Ferrovie di Stato a ferrovie di libero mercato. Trent'anni di trasformazioni raccontate dai ferrovieri. » *Storia e Futuro*, n° 15 [en ligne] <http://storiaefuturo.eu/numeri-arretrati/>.

- Mann, Michael. 1984. « The Autonomous Power of the State: its Origins, Mechanisms and Results. » *European Journal of Sociology* 25 (2) : 185-213.
- . 1993. *The Sources of Social Power: Volume 2, The Rise of Classes and Nation-States, 1760-1914*. New York : Cambridge University Press.
- Mäntysalo, Raine, Alessandro Balducci, et Jonna Kangasoja. 2011. « Planning as agonistic communication in a trading zone: re-examining Lindblom's partisan mutual adjustment. » *Planning Theory* 10 (3) : 257-72.
- Marcou, Gérard, François Rangeon, et Jean-Louis Thiébault. 1997. « Les relations contractuelles entre collectivités publiques. » In *Le gouvernement des villes. Territoire et pouvoir*, Francis Godard, 137-211. Paris : Descartes & Cie.
- Marcuse, Peter, et Ronald Van Kempen, éd. 2000. *Globalizing Cities: A New Spatial Order?* Londres et Cambridge (Mass) : Blackwell.
- Martin, John Levi. 2011. *The explanation of social action*. New York : Oxford University Press.
- Marvillet, Jacques. 2005. *Vingt ans d'urbanisme amoureux à Paris*. Paris : L'Harmattan.
- Masbounji, Ariella, éd. 2010. *La ville est une figure libre*. Marseille : Parenthèses.
- Massardier, Gilles. 1996. « Les savants les plus "demandés". Expertise, compétences et multipositionnalité. Le cas des géographes dans la politique d'aménagement du territoire ». *Politix* 9 (36) : 163-80.
- Maulat, Juliette. 2014. « Coordonner urbanisme et transport ferroviaire : le modèle à l'épreuve des pratiques. Etude croisée des métropoles de Toulouse et Nantes. » Thèse de doctorat, Paris : Université Paris 1 — Panthéon-Sorbonne.
- Mayntz, Renate, et Thomas P. Hughes. 1988. *The Development of Large Technical Systems*. Francfort : Campus Verlag.
- Mazza, Luigi. 1997. *Trasformazioni del piano*. Milan : Franco Angeli.
- McCann, Eugene, et Kevin Ward, éd. 2011. *Mobile Urbanism: How Knowledge and Power Flow between Places and Impact Cities Worldwide*. Minneapolis : University of Minnesota Press.
- Memo, Francesco. 2007. « Nuove caratteristiche del sistema immobiliare e abitabilità urbana. Alcune evidenze a partire dal caso di Milano. » *Sociologia urbana e rurale*, n°84 : 103-23.
- Menichini, Susanna, et Manuela Ricci. 1997. « Stazioni e aree ferroviarie in Italia: trasformazioni urbane e nuova progettualità. » In *I territori della riqualificazione urbana*, Paola Falini, 283-311. Rome : Officina.
- Merger, Michèle. 1984. « Chemins de fer et croissance économique en Italie au XIXème siècle et au début du XXème siècle. État de la question. » *Histoire, économie et société* 3 (1) : 123-44.
- . 1992. « Les chemins de fer italiens : leur construction et leurs effets amont (1860-1915). » *Histoire, économie et société* 11 (1) : 109-29.
- Merlin, Pierre. 1985. « Deux gisements fonciers à Paris. » *Etudes foncières*, n°26 : 1-5.
- Merton, Robert K. 1949. « On Sociological Theories of the Middle Range. » In *Social Theory and Social Structure*, 39-53. New York : The Free Press.
- Meylan, Jacques. 1966. *Le domaine ferroviaire en droit comparé (Droits français, allemand et suisse)*. Genève : Droz.
- Miceli, Thomas J., et C. F. Sirmans. 2007. « The Holdout Problem, Urban Sprawl, and Eminent Domain. » *Journal of Housing Economics* 16 (3-4) : 309-19.
- Micelli, Ezio. 2003. « La perequazione e il trasferimento dei diritti edificatori per la gestione innovativa dei piani. » *Archivio di studi urbani e regionali*, n°77 : 151-66.
- . 2009. « Modelli ibridi di partnership pubblico-privato nei progetti urbani. » *Scienze Regionali* 8 (2) : 97-112.
- Milza, Pierre. 2005. *Histoire de l'Italie des origines à nos jours*. Paris : Fayard.
- Mingione, Enzo, et Giampaolo Nuvolati. 2003. « Urban Development Programmes in Italy: National Institutional Innovation and European Programmes. » In *On the Origins of*

- Urban Development Programmes in Nine European Countries*, Pascal De Decker, Jan Vranken, Justin Beaumont, et Inge Van Nieuwenhuyze, 101-18. Anvers : Garant.
- Mitchell, Timothy. 2002. *Rule of Experts: Egypt, Techno-Politics, Modernity*. Berkeley : University of California Press.
- Mitterer, Wittfrida, éd. 2007. *Scambi e simboli. Paesaggio ferrovia Bolzano-Innsbruck*. Bolzano : Artesia.
- Molnar, Virag. 2013. *Building the State: Architecture, Politics, and State Formation in Postwar Central Europe*. Abingdon et New York : Routledge.
- Molotch, Harvey. 1976. « The City as a Growth Machine: Toward a Political Economy of Place. » *American Journal of Sociology*, 82 (2) : 309-32.
- . 1993. « The Political Economy of Growth Machines. » *Journal of Urban Affairs* 15 (1) : 29-53.
- Montagna, Paul. 1986. « Accounting Rationality and Financial Legitimation. » *Theory and Society* 15 (1-2) : 103-38.
- Morandi, Corinna, et Paola Pucci, éd. 1998. *Prodotti notevoli. Ricerca sui fattori di successo dei progetti di trasformazione urbana*. Milan : Franco Angeli.
- Morello, Peter. 2008. « Piano Urbanistico Comunale di Bolzano. » In *Il nuovo manuale di urbanistica. Lo stato della pianificazione urbana in Italia: 20 città a confronto*, Leonardo Benevolo, Alessandro Benevolo, Antonio Capuccitti, et Elio Piroddi, 3:66-93. Rome : Gruppo Mancosu.
- Morello, Peter, et Barbara Zannin. 1996. « Le proposte d'intervento sull'area ferroviaria. » *Atlas*, n° 11 : 15-35.
- Morisi, Massimo. 1990. « Chi decide il futuro di Firenze: pianificazione urbanistica e conflittualità politica nel progetto Fiat Fondiaria. » In *Metropoli per progetti. Attori e processi di trasformazione urbana a Firenze, Torino, Milano*, Bruno Dente, Luigi Bobbio, Paolo Fareri, et Massimo Morisi, 17-100. Bologne : Il Mulino.
- Moulaert, Frank, Arantxa Rodriguez, et Erik Swyngedouw. 2003. *The Globalized City: Economic Restructuring and Social Polarization in European Cities: Economic Restructuring and Social Polarization in European Cities*. Oxford : Oxford University Press.
- Mukerji, Chandra. 1994. « The Political Mobilization of Nature in Seventeenth-Century French Formal Gardens. » *Theory and Society* 23 (5) : 651-77.
- . 2009a. *Impossible Engineering: Technology and Territoriality on the Canal Du Midi*. Princeton : Princeton University Press.
- . 2009b. « Les usages intelligents de l'ingénierie et la légitimation du pouvoir étatique. » *Tracés. Revue de sciences humaines*, n°16 : 221-46.
- . 2010a. « The Territorial State as a Figured World of Power: Strategies, Logistics, and Impersonal Rule. » *Sociological Theory* 28 (4) : 402-24.
- . 2010b. « The Unintended State. » In *Material Powers: Cultural Studies, History and the Material Turn*, Tony Bennett et Patrick Joyce, 81-101. Abingdon : Routledge.
- Muller, Pierre. 2005. « Esquisse d'une théorie du changement dans l'action publique. » *Revue française de science politique* 55 (1) : 155-87.
- Muniesa, Fabian. 2012. « A Flank Movement in the Understanding of Valuation. » In *Measure and Value*, 24-38. Oxford : Wiley-Blackwell.
- Napoli, Daniela. 2002. « Il cambiamento delle Ferrovie italiane nel periodo 1986-1992, attraverso una lettura delle più significative voci di bilancio. » *Amministrazione Ferroviaria* 29 (12) : 21-28.
- Nappi-Choulet, Ingrid. 2002. « L'externalisation des patrimoines immobiliers, un phénomène structurel ? » *Réflexions Immobilières*, n°33 : 41-49.
- Neiertz, Nicolas. 1999. « 80 ans de coordination des transports en France. » *Les notes bleues de Bercy*, n°154.

- Nilsen, Micheline. 2003. « "The Other Side of the Tracks": The Implantation of the Railways in Western European Capitals ». Thèse de doctorat, Newark : University of Delaware.
- . 2008. *Railways and the Western European Capitals*. New York : Palgrave Macmillan.
- Nitzan, Jonathan, et Shimshon Bichler. 2009. *Capital as Power. A Study of Order and Creorder*. Abingdon : Routledge.
- Nivet, Philippe. 2004. « L'histoire des institutions parisiennes, d'Étienne Marcel à Bertrand Delanoë. » *Pouvoirs* 110 (3) : 5-18.
- Novarina, Gilles. 1997. « Du quartier à la ville ; trente années d'urbanisme dans l'agglomération grenobloise 1965-1995. » *Revue de géographie de Lyon* 72 (2) : 131-41.
- , éd. 2003. *Plan et projet. L'urbanisme en France et en Italie*. Paris : Anthropos.
- Novy, Johannes, et Deike Peters. 2012. « Railway Station Mega-Projects as Public Controversies: The Case of Stuttgart 21. » *Built Environment* 38 (1) : 128-45.
- Offerlé, Michel. 1997. « Étatsisations. » *Genèses* 28 (1) : 3-4.
- Offner, Jean-Marc. 2000. « "Territorial Deregulation": Local Authorities at Risk from Technical Networks. » *International Journal of Urban and Regional Research* 24 (1) : 165-82.
- Ogliari, Francesco. 1993. *Ruote e binari in Lombardia*. Milan : Silvana Editoriale.
- Olds, Kris. 2001. *Globalization and Urban Change: Capital, Culture, and Pacific Rim Mega-Projects*. Oxford : Oxford University Press.
- Ollivier-Trigalo, Marianne. 2007. « Six régions à l'épreuve des politiques de transport. Décentralisation, régionalisation ferroviaire et différenciation territoriale. » Marne-la-Vallée : INRETS.
- Orueta, Fernando Diaz, et Susan Fainstein. 2008. « The New Mega-Projects: Genesis and Impacts. » *International Journal of Urban and Regional Research* 32 (4) : 759-67.
- Paignon, Eugène. 1853. *Traité juridique de la construction, de l'exploitation et de la police des chemins de fer*. Paris : Imprimerie et librairie centrale des chemins de fer.
- Parisio, Vera. 2008. « Beni ferroviari, servizio di trasporto ferroviario, demanio e patrimonio. » In *I beni pubblici: tutela, valorizzazione e gestione*, Aristide Polce, 197-223. Milan : Giuffrè.
- Pasquali, Giorgio, et al. 2002. *Il modello sudtirolese: fattori di successo e criticità*. Bolzano : Raetia.
- Pasqui, Gabriele. 2003. « Sistema delle attese e costruzione dei problemi. » In *Trasformazioni a Milano. Pirelli Bicocca direttrice nord-est*, Matteo Bolocan Goldstein, 133-50. Milan : Franco Angeli.
- Paye, Simon. 2010. « Standardising European Railways: A Supranational Struggle against Persistent National Languages and Emergent Local Dialects. » *Flux* 79-80 : 124-36.
- Payre, Renaud, et Gilles Pollet. 2013. *Socio-histoire de l'action publique*. Paris : La Découverte.
- Perrault, Dominique, et François Grether. 1992. « "Au cœur du Grand Nantes" l'île de Nantes. Etude exploratoire pour l'aménagement de l'île de Nantes ». Paris : Ville de Nantes.
- Persyn, Nicolas, et Sara Reux. 2013. « Rétention. » In *Les mots du foncier. Dictionnaire critique*, Guilhem Boulay et Clotilde Buhot, 142-43. Paris : ADEF.
- Perulli, Paolo. 2004. *Piani strategici: governare le città europee*. Milan : Franco Angeli.
- Peterson, Paul E. 1981. *City Limits*. Chicago : University of Chicago Press.
- Peyon, Jean-Pierre. 2000. « Patrimoine et aménagement urbain à Nantes : des relations conflictuelles permanentes. » *Noréis* 185 (1) : 113-23.
- Picard, Alfred. 1884. *Les chemins de fer français : étude historique sur la constitution et le régime du réseau. Tome 1*. Paris : J. Rothschild.
- Pickvance, Chris, et Edmond Préteceille. 1991. « Conclusion. » In *State Restructuring and Local Power. A Comparative Perspective*, Christopher Pickvance et Edmond Préteceille, 197-224. Londres : Pinter.
- Pickvance, Christopher. 1976. *Urban Sociology: Critical Essays*. New York : Saint Martin Press.

- Piganiol, Marie. 2014. « Ahead the Market. Governing Land through Valuation Control. » Présenté au Séminaire EPPUR, Laboratoire Techniques, Territoires et Sociétés, Marne-la-Vallée, 9 décembre.
- Pigenet, Michel. 2008. *Mémoires du travail à Paris*. Grane : Creaphis.
- Pinçon-Charlot, Monique, et Michel Pinçon. 1991. « Pratiques d'enquête dans l'aristocratie et la grande bourgeoisie : distance sociale et conditions spécifiques de l'entretien semi-directif. » *Genèses* 3 (1) : 120-33.
- Pinson, Gilles. 1998. « Politiques de déplacements urbains : mobilisations territoriales et recherche de cohérence dans l'action publique urbaine. » *Politiques et management public* 16 (4) : 119-50.
- . 2002. « Projets et pouvoirs dans les villes européennes. Une comparaison de Marseille, Venise, Nantes et Turin. » Thèse de doctorat, Rennes : Université Rennes 1.
- . 2005a. « L'idéologie des projets urbains. » *Sciences de la Société*, n°65 : 28-51.
- . 2005b. « Le projet urbain comme instrument d'action publique. » In *Gouverner par les instruments*, 199-233. Paris : Presses de Science Po.
- . 2009. *Gouverner la ville par projet*. Paris : Presses de Science Po.
- Pinson, Gilles, et Patrick Le Galès. 2005. « State restructuring and decentralization dynamics in France: politics is the driving force. » *Cahier Européen* 7 (5).
- Pinson, Gilles, et Valérie Sala Pala. 2007. « Peut-on vraiment se passer de l'entretien en sociologie de l'action publique ? » *Revue française de science politique* 57 (5) : 555-97.
- Pollo, Ricardo. 2012. « La cessione del patrimonio immobiliare pubblico: la riconversione dei siti militari. » *Techne* 3 (3) : 216-23.
- Ponzini, Davide, et Marco Vani. 2012. « Immobili militari e trasformazioni urbane. » *Territorio*, n°62 : 5-18.
- Porta, Donatella Della. 2008. « Comparative analysis: case-oriented versus variable-oriented research. » In *Approaches and Methodologies in the Social Sciences. A Pluralist Perspective*, Michael Keating et Donatella Della Porta, 198-222. Cambridge : Cambridge University Press.
- Poulantzas, Nicos. 1978. *L'État, le pouvoir, le socialisme*. Paris : Presses universitaires de France.
- Poupeau, François-Mathieu. 2004. *Le service public à la française face aux pouvoirs locaux. Les métamorphoses de l'État jacobin*. Paris : CNRS Editions.
- . 2008. *Gouverner sans contraindre : L'agence locale de l'énergie outil d'une politique énergétique territoriale*. Paris : L'Harmattan.
- Pradella, Sébastien. 2011. « Gouverner le sol urbain. La production comparée des politiques foncières à Paris et à Bruxelles. » Thèse de doctorat, Paris : Institut d'études politiques de Paris.
- Prat, Pauline. 2012. « L'institutionnalisation de l'action de l'État en région parisienne. Du plan Prost à la police d'agglomération : quand l'État administre, aménage et surveille la région-capitale. » Thèse de doctorat, Paris : Institut d'études politiques de Paris.
- Préteceille, Edmond. 1990. « Political Paradoxes of Urban Restructuring: Globalization of the Economy and Localization of Politics? » In *Beyond the City Limits: Urban Policy and Economic Restructuring in Comparative Perspective*, John R. Logan et Todd Swanstrom, 27-59. Philadelphie : Temple University Press.
- Pucci, Paola. 1996. *I nodi infrastrutturali: luoghi e non luoghi metropolitani*. Milan : Franco Angeli.
- . 1998. « Lyon La Part Dieu: tra strategie territoriali e scelte trasportistiche. » In *Prodotti notevoli. Ricerca sui fattori di successo dei progetti di trasformazione urbana*, Corinna Morandi et Paola Pucci, 139-61. Milan : Franco Angeli.
- . 2012. « Liberalizzazione nel settore ferroviario ed effetti sulle politiche di trasformazione fondiaria. Il caso degli scali ferroviari a Milano. » In *Politiche ferroviarie, modelli di mobilità e territorio*, Mario Cerasoli, 68-80. Rome : Aracne.
- Raffestin, Claude. 1980. *Pour une géographie du pouvoir*. Paris : Litec.

- Ragin, Charles C. 1989. *The Comparative Method: Moving Beyond Qualitative and Quantitative Strategies*. Berkeley : University of California Press.
- . 1992. « Introduction: Cases of “What is a case?” » In *What is a case? Exploring the Foundations of Social Inquiry*, Charles C. Ragin et Howard Becker, 1-17. New York : Cambridge University Press.
- Regalia, Ida, et Massimo Zanetti. 2000a. *La riforma infinita: impresa, lavoro, sindacati nelle Ferrovie dello Stato*. Rome : Carocci.
- Renzulli, F. 1984. « Il ruolo delle F.S. nell’ambito regionale. » In *Grandi infrastrutture. Il Passante*, Mariarosa Vittadini, 39-45. Milan : Franco Angeli.
- Ribeill, Georges. 1985. « Aspects du développement du réseau ferré français sur la longue durée. L’approche historique. » *Cahier du Groupe réseaux* 1 (1) : 10-25.
- . 1986. « Au temps de la révolution ferroviaire. L’utopique réseau. » *Cahier du Groupe Réseaux* 5 : 48-59.
- . 1993. *La révolution ferroviaire. La formation des compagnies de chemin de fer en France (1823-1870)*. Paris : Belin.
- Richards, Jeffrey, et John M. MacKenzie. 1986. *The Railway Station: A Social History*. Oxford : Oxford University Press.
- Riot, Etienne. 2015. « L’agencement des grandes gares historiques pour le marché ferroviaire européen. Analyse comparée de l’intégration des principes concurrentiels dans l’aménagement et la gestion des gares de London St Pancras, Paris Nord et Milano Centrale. » Thèse de doctorat, Marne-la-Vallée : Université Paris-Est.
- Riva, Elena. 2012. *Un cantiere della nazione: La Provincia di Milano in età crispi*. Milan : EDUCatt.
- Rizzotti, S. 1984. « I progetti delle ferrovie dello Stato. Esperienze nei confronti degli Enti Locali. » In *Grandi infrastrutture. Il Passante*, Mariarosa Vittadini, 57-62. Milan : Franco Angeli.
- Rodriguez, Arantxa, et Elena Martinez. 2003. « Restructuring Cities: Miracles and Mirages in Urban Revitalization in Bilbao. » In *The Globalized City: Economic Restructuring and Social Polarization in European Cities*, Frank Moulaert, Arantxa Rodriguez, et Erik Swyngedouw, 181-207. Oxford : Oxford University Press.
- Rodriguez, Arantxa, Erik Swyngedouw, et Frank Moulaert. 2003. « Urban Restructuring, Social-Political Polarization and New Urban Policies. » In *The globalized city: economic restructuring and social polarization in European cities*, 29-45. Oxford : Oxford University Press.
- Rose, Nikolas, et Peter Miller. 1992. « Political Power beyond the State: Problematics of Government. » *British Journal of Sociology* 43 (2) : 173-205.
- Rota, Alessandro. 2007. *I beni demaniali dopo le riforme. Proprietà del bene e titolarità della funzione*. Padoue : Cedam.
- Rouanet, Hortense, et Ludovic Halbert. 2015. « Leveraging Finance Capital: Urban Change and Self-Empowerment of Real Estate Developers in India. » *Urban Studies* [en ligne].
- Rouleau, Bernard. 1985. *Villages et faubourgs de l’ancien Paris. Histoire d’un espace urbain*. Paris : Seuil.
- Rutland, Ted. 2010. « The financialization of urban redevelopment. » *Geography Compass* 4 (8) : 1167-78.
- Salet, Willem, et Enrico Gualini. 2007. *Framing Strategic Urban Projects: Learning from Current Experiences in European Urban Regions*. Londres : Routledge.
- Salone, Carlo. 1999. *Il territorio negoziato. Strategie, coalizioni e patti nelle nuove politiche territoriali*. Florence : Alinea.
- Sanfelici, Daniel, et Ludovic Halbert. 2015. « Financial Markets, Developers and the Geographies of Housing in Brazil: A Supply-Side Account. » *Urban Studies* [en ligne].
- Sauget, Stéphanie. 2008. « Où construire des gares de chemins de fer à Paris ? » *Histoire urbaine*, n° 2 : 97-114.

- . 2009. *À la recherche des pas perdus : une histoire des gares parisiennes au XIXe siècle*. Paris : Tallandier.
- Savini, Federico. 2012. « Who makes the (new) metropolis? Cross-border coalition and urban development in Paris. » *Environment and Planning-Part A* 44 (8) : 1875-95.
- Savini, Federico, et Manuel B. Aalbers. 2015. « The de-Contextualisation of Land Use Planning through Financialisation: Urban Redevelopment in Milan. » *European Urban and Regional Studies* [en ligne].
- Savino, Michelangelo. 1995. « La riqualificazione delle aree ferroviarie: verso un nuovo modo di concepire la trasformazione urbana? » *Archivio di studi urbani e regionali*, n°53 : 73-85.
- . 2003. *Nuove forme di governo del territorio: temi, casi, problemi*. Milan : Franco Angeli.
- . 2010. *Waterfront d'Italia. Piani, politiche, progetti*. Milan : Franco Angeli.
- Savitch, Hank V., et Paul Kantor. 2002. *Cities in the International Marketplace: The Political Economy of Urban Development in North America and Western Europe*. Princeton : Princeton University Press.
- Schneider, Volker, et Frank M. Häge. 2008. « Europeanization and the Retreat of the State. » *Journal of European Public Policy* 15 (1) : 1-19.
- Schram, Albert. 1997. *Railways and the Formation of the Italian State in the Nineteenth Century*. Cambridge : Cambridge University Press.
- Scienze Regionali*. 2014. 13 (2).
- Scott, James C. 1998. *Seeing Like a State: How Certain Schemes to Improve the Human Condition Have Failed*. New Haven : Yale University Press.
- Scott, W. Richard. 2008. *Institutions and Organizations: Ideas and Interests*. Los Angeles : Sage publications.
- Sellers, Jefferey M. 2002. *Governing from Below: Urban Regions and the Global Economy*. Cambridge : Cambridge University Press.
- Selvafolta, Ornella. 1984. « I progetti e la razionalizzazione della stazione centrale di Milano. » In *Costruire in Lombardia. Rete e infrastrutture territoriali*, Ornella Selvafolta et Aldo Castellano, 207-42. Milan : Electa.
- Sistema Snc, et Mesa Srl. 2005. « Recupero dell'area della stazione ferroviaria di Bolzano. Studio di fattibilità per la costruzione della società di trasformazione urbana per la riqualificazione dell'areale ferroviario della stazione di Bolzano. » Venise, Bolzano et Mogliano Veneto : Comune di Bolzano.
- Skocpol, Theda. 1985. « Bringing the State Back-in: Strategies of Analysis in Current Research. » In *Bringing the State Back in*, Peter B. Evans, Dietrich Rueschemeyer, et Theda Skocpol. Cambridge : Cambridge University Press.
- Smith, Cecil O. 1990. « The longest run: Public engineers and planning in France. » *The American Historical Review* 95 (3) : 657-92.
- Smith, Neil. 2002. « New globalism, new urbanism: gentrification as global urban strategy. » *Antipode* 34 (3) : 427-50.
- Star, Susan Leigh. 1999. « The Ethnography of Infrastructure. » *American Behavioral Scientist* 43 (3) : 377-91.
- Steinmetz, George. 2008. « The Colonial State as a Social Field: Ethnographic Capital and Native Policy in the German Overseas Empire before 1914. » *American Sociological Review* 73 (4) : 589-612.
- Stoker, Gerry. 1995. « Regime theory and urban politics. » In *Theories of Urban Politics*, David Judge, Gerry Stoker, et Hal Wolman. Londres : Sage.
- Stoker, Gerry, et Karen Mossberger. 1994. « Urban regime theory in comparative perspective. » *Environment and Planning C* 12 (2) : 195-195.
- Stoler, Ann Laura. 2009. *Along the Archival Grain: Epistemic Anxieties and Colonial Common Sense*. Princeton : Princeton University Press.

- Stone, Clarence Nathan. 1987. « The Study of the Politics of Urban Development. » In *The Politics of Urban Development*, Clarence Nathan Stone et Heywood T. Sanders, 3-22. Lawrence : University Press of Kansas.
- . 1989. *Regime Politics: Governing Atlanta, 1946-1988*. Lawrence : University Press of Kansas.
- Strauss, Anselm. 1978. *Negotiations: Varieties, processes, contexts, and social order*. San Francisco : Jossey Bass.
- Summerton, Jane. 1994. *Changing large technical systems*. Boulder et Oxford : Westview Press.
- Swyngedouw, Erik, Frank Moulaert, et Arantxa Rodriguez. 2002. « Neoliberal Urbanization in Europe: Large-Scale Urban Development Projects and the New Urban Policy. » *Antipode* 34 (3) : 542-77.
- . 2003. « The World in a Grain of Sand’: Large-Scale Urban Development Projects and the Dynamics of ‘Glocal’ Transformations. » In *The Globalized City: Economic Restructuring and Social Polarization in European Cities*, Frank Moulaert, Arantxa Rodriguez, et Erik Swyngedouw, 9-28. Oxford : Oxford University Press.
- Térade, Annie. 2002. « L’élaboration du plan d’un “nouveau quartier” sous la Restauration ». In *Villes françaises au XIXe siècle. Aménagement, extension et embellissement*, Michèle Lambert-Bresson et Annie Térade, 93-107. Paris : Recherches/Ipraus.
- . 2006. « Lotissements, chemins de fer et aménagement urbain à Paris dans la première moitié du XIXe siècle. » In *Villes françaises dans la première moitié du XIXe siècle. Embellissement, équipement, transformations*, Michèle Lambert-Bresson et Annie Térade, 131-38. Paris : Recherches/Ipraus.
- Terrin, Jean-Jacques, éd. 2011. *Gares et dynamiques urbaines. Les enjeux de la grande vitesse*. Marseille : Parenthèses.
- Tilly, Charles, éd. 1975. *The Formation of National States in Western Europe*. Princeton : Princeton University Press.
- . 1990. *Coercion, Capital and European States, AD 990-1992*. Oxford (UK) et Cambridge (MA) : Blackwell.
- Tixier, Pierre-Eric, Rafael Ramirez, Michel Maccoby, et Charles Heckscher, éd. 2004. *La métamorphose des géants. Pratiques d’intervention : comment se transforment EDF, Trenitalia, AT&T et Lucent*. Paris : Editions d’Organisation.
- Topalov, Christian. 1973. *Les promoteurs immobiliers : contribution à l’analyse de la production capitaliste du logement en France*. Paris-La Haye : Mouton.
- . 1984. *Le profit, la rente et la ville. Eléments de théorie*. Paris : Economica.
- Tosi, Andrea. 1986. « Contradizioni circa il problema del Passante nel piano regionale dei trasporti e nei documenti del gruppo di lavoro del Comune di Milano. » In *Il passante ferroviario e la trasformazione di Milano*, Alberico Belgiojoso et Luca Marescotti, 105-11. Milan : Clup.
- Tremblay, Rémy, et Diane-Gabrielle Tremblay, éd. 2010. *La classe créative selon Richard Florida : un paradigme urbain plausible ?* Québec : Presses de l’Université du Québec.
- Vatin, François. 2008. « L’esprit d’ingénieur : pensée calculatoire et éthique économique. » *Revue française de socio-économie*, n°1 : 131-52.
- . 2012. « Introduction. Évaluer et valoriser. » In *Évaluer et valoriser. Une sociologie économique de la mesure*, François Vatin, 17-37. Toulouse : Presses universitaires du Mirail.
- Vaughan, Diane. 1992. « Theory elaboration: The Heuristics of Case Analysis. » In *What is a Case? Exploring the Foundations of Social Inquiry*, Charles C. Ragin et Howard Becker, 173-202. New York : Cambridge University Press.
- Vauthier-Vézier, Anne. 2007. *L’estuaire et le port : l’identité maritime de Nantes au XIXe siècle*. Rennes : Presses universitaires de Rennes.

- Verdier, Nicolas. 2002. « Variations sur le territoire. Analyse comparée de projets urbains : Le Havre 1789-1894. » *Annales. Histoire, sciences sociales* 57 (4) : 1031-65.
- Vermeesch, Laurent. 1998. *La ville américaine et ses paysages portuaires entre fonction et symbole*. Paris : L'Harmattan.
- Verpraet, Gilles. 1988. « Experts ou médiateurs ? : Les professionnels de l'urbanisme. » *Annales de la recherche urbaine* 37 : 98-105.
- . 1992. « Les réseaux de conception en urbanisme : les décors de l'économie mixte. » In *Les grands groupes de la construction : de nouveaux acteurs urbains ? Analyse comparée de l'évolution des grands groupes de la construction dans les pays d'économie développée*, Elisabeth Campagnac, 93-105. Paris : L'Harmattan.
- Vicari, Serena, et Harvey Molotch. 1990. « Building Milan: Alternative Machines of Growth. » *International Journal of Urban and Regional Research* 14 (4) : 602-24.
- Vickers, John, et Vincent Wright, éd. 1989. *The Politics of Privatisation in Western Europe*. Londres : Frank Cass.
- Vigour, Cécile. 2005. *La comparaison dans les sciences sociales*. Paris : La Découverte.
- Vittadini, Mariarosa, éd. 1984. *Grandi infrastrutture. Il Passante*. Milan : Franco Angeli.
- Weber, Max. 1982. *La ville*. Paris : Aubier Montaigne.
- Weber, Rachel. 2002. « Extracting Value from the City: Neoliberalism and Urban Redevelopment. » *Antipode* 34 (3) : 519-40.
- Willemez, Laurent, Muriel Surdez, Fabienne Pavis, et Hélène Chamboredon. 1994. « S'imposer aux imposants. À propos de quelques obstacles rencontrés par des sociologues débutants dans la pratique et l'usage de l'entretien. » *Genèses* 16 (1) : 114-32.
- Wright, Vincent, et Sabino Cassese, éd. 1996. *La recomposition de l'État en Europe*. Paris : La Découverte.
- Wyatt, Sally, et Brian Balmer. 2007. « Home on the Range What and Where Is the Middle in Science and Technology Studies? » *Science, Technology & Human Values* 32 (6) : 619-26.
- Zaninelli, Sergio. 1995. *Le ferrovie in Lombardia: tra Ottocento e Novecento*. Milan : Il polifilo.
- Zanon, Bruno. 2013. « Scaling-down and Scaling-up Processes of Territorial Governance: Cities and Regions Facing Institutional Reform and Planning Challenges. » *Urban Research & Practice* 6 (1) : 19-39.
- Zembri, Pierre. 2004. « Pourquoi le fret ferroviaire va-t-il si mal en France ? » *Flux* 56-57 (2) : 106-11.
- Zittoun, Philippe. 2001. *La politique du logement, 1981-1995 : transformations d'une politique publique controversée*. Paris : L'Harmattan.
- . 2013. *La fabrique politique des politiques publiques. Une approche pragmatique de l'action publique*. Paris : Presses de Sciences Po.
- Zukin, Sharon. 1993. *Landscapes of Power: From Detroit to Disney World*. Berkeley : University of California Press.

Entretiens

Projets d'aménagement urbain (études de cas)

Entretiens sur Clichy Batignolles (Paris)

N°	Organisation de rattachement et fonction	Date et lieu
entretien 1	Architecte, Atelier Grether, urbaniste du projet urbain de Clichy Batignolles (a) Architecte, chargé de projet Atelier Grether (b)	21 mars 2012, Paris
entretien 2	Chef de projet, Sous-direction de l'aménagement, Direction de l'urbanisme, Mairie de Paris	26 mars 2012, Paris
entretien 3	Directeur du bureau d'analyse et de prospection immobilière, Sous-direction à l'action foncière, Direction de l'urbanisme, Mairie de Paris	4 avril 2012, Paris
entretien 4	Garant de la concertation du projet urbain de Clichy Batignolles, sociologue, maître de conférence à Paris Dauphine	11 avril 2012, Paris
entretien 5	Ingénieur, directeur général SPLA Paris Batignolles Aménagement (2010-2014), directeur adjoint du cabinet d'Anne Hidalgo (2008-2010), directeur général de la voirie et des déplacements e la Mairie de Paris (2014 —)	18 avril 2012, Paris
entretien 6	Adjoint à l'urbanisme de la Mairie de Paris (2001-2008), président du groupe socialiste, radical de gauche et apparentés au Conseil de Paris (2008-2014), sénateur (2004 —)	25 avril 2012, Paris
entretien 7	Membres de l'association de quartier Déclit 17-18	2 mai 2012, Paris
entretien 8	Ingénieur général des Ponts, Eaux et Forêts, directeur général de l'Agence publique pour l'immobilier de la justice et directeur de l'Établissement public du palais de justice de Paris, enseignant en gestion publique et management à l'ENA et à l'Ecole nationale des Ponts et Chaussées	10 mai 2012, Paris
entretien 9	Ingénieur, directrice de l'ingénierie, SPLA Paris Batignolles Aménagement	15 mai 2012, Paris

Entretiens sur Nantes État (Nantes)

N°	Organisation de rattachement et fonction	Date et lieu
entretien 10	Chargé d'opération, SPLA Nantes Métropole Aménagement	11 juillet 2012, Nantes
entretien 11	Urbaniste, maître-assistant, directeur du laboratoire Langages actions urbaines altérités, Ecole nationale supérieure d'architecture de Nantes	12 juillet 2012, Nantes
entretien 12		24 septembre 2012,

		Nantes
entretien 13	Architecte, ingénieur territorial, référent pour l'Ile de Nantes, Direction générale du renouvellement urbain, Nantes Métropole, président de l'Association des urbanistes du grand ouest	13 juillet 2012, Nantes
entretien 14	Urbaniste, chargé de projet Nantes Gare, Nantes Métropole	23 juillet 2012, Nantes
entretien 15	Directrice du Grand projet de ville Nantes Malakoff, Nantes Métropole	23 juillet 2012, Nantes
entretien 16	Architecte, Atelier Ruelle, urbaniste du projet urbain Euronantes Gare	24 juillet 2012, Angers
entretien 17	Chef de projet Ile de Nantes, SPLA SAMOA	24 juillet 2012, Nantes
entretien 18		11 septembre 2012, Nantes
entretien 19	Architecte, agence UaPS, urbaniste du projet urbain de l'Ile de Nantes	30 juillet 2012, Paris
entretien 20	Ingénieur, responsable projets métropolitains structurants, Nantes Métropole	13 septembre 2012, Nantes
entretien 21	Architecte, membre de l'association Fertile	14 septembre 2012, Nantes
entretien 22	Urbaniste, chef de service planification, transports alternatifs, gares et infrastructures Région Pays de la Loire	24 septembre 2012, Nantes
entretien 23	Ingénieur, directeur d'études et de projets, Agence d'urbanisme de l'agglomération nantaise	25 septembre 2012, Nantes

Entretiens sur les Scali (Milan)

N°	Organisation de rattachement et fonction	Date et lieu
entretien 24	Architecte, professeur associé d'urbanisme, Politecnico di Milano	12 décembre 2012, Milan
entretien 25	Architecte, enseignant-chercheur contractuel, Politecnico di Milano	13 décembre 2012, Milan
entretien 26	Architecte, service Programmazione Territoriale e Urbanistica, Direzione Generale Territorio, Urbanistica e Difesa del suolo, Région Lombardie	17 décembre 2012, Milan
entretien 27	Architecte, service Progetti Strategici, Direction sviluppo del territorio, Ville de Milan	10 janvier 2013, Milan
entretien 28		26 mars 2013, Milan
entretien 29	Architecte, directeur du service développement foncier et urbain, Agenzia Mobilità Ambiente Territorio (2011-2012), directeur du secteur Governo del Territorio, Mairie de Sesto San Giovanni (2012 —)	16 janvier 2013, Sesto San Giovanni

entretien 30	Président de la commission Territorio, Zona 9, Mairie de Milan	17 janvier 2013, Milan
entretien 31	Architecte, responsable des services immobiliers de la région Lombardie, Poste Italiane	21 janvier 2013, Milan
entretien 32	Ingénieur, directeur du service Pianificazione Mobilità Trasporti Ambiente, Mairie de Milan	22 janvier 2013, Milan
entretien 33	Ingénieur, chargé d'étude Direction Progettazione Sistemi per la Mobilità, Metropolitana Milanese	23 janvier 2013, Milan
entretien 34	Ingénieur, Systematica, associé (a) Architecte, Systematica, chargé de projet (b)	24 janvier 2013, Milan
entretien 35	Premier adjoint et adjoint à l'urbanisme (2011-2015), Mairie de Milan	7 février 2013, Milan
entretien 36	Architecte, responsable du service Azioni per la Sostenibilità Territoriale, Direction centrale Pianificazione e Assetto del Territorio, Provincia di Milano	8 février 2013, Milan
entretien 37	Ingénieurs, service Infrastrutture Ferroviarie e Sviluppo Urbano e Territoriale, Direction générale Infrastrutture e Mobilità, Région Lombardie (a et b)	12 février 2013, Milan
entretien 38	Architecte, adjoint à la mobilité de la Mairie de Milan (1998-2006), Ville de Milan, professeur associé d'urbanisme, Politecnico di Milano,	18 février 2013, Milan
entretien 39	Architecte-urbaniste, agence Metrogramma, collaborateur du Ferroplan (Bolzano, 2003) et Piano di Governo del Territorio (Milan, 2009)	19 mars 2013, Milan
entretien 40	Architecte, responsable des estimations immobilières, service Valorizzazione Aree Comunali e non Comunali, Direction Sviluppo del Territorio, Ville de Milan	28 mars 2013, Milan
entretien 41	Coordinateur du « supporto scientifico alle attività istituzionali del Comune di Milano nell'ambito della Conferenza cittadina sul decentramento », professeur de politiques urbaines, directeur du DASTU, Politecnico di Milano.	28 Mars 2013, Milan
entretien 42	Architecte, gestionnaire d'actifs (dont immeuble de la douane du Scalo Farini), Fondo Immobiliare Pubblico	7 octobre 2013, Rome

Entretiens sur l'Areale Ferroviario (Bolzano)

N°	Organisation de rattachement et fonction	Date et lieu
entretien 43	Président du Conseil de quartier Centro-Piani-Rencio, Südtirol Volkspartei, Ville de Bolzano, chef de service à la Cassa di Risparmio	27 février 2013, Bolzano
entretien 44	Architecte, directeur service Pianificazione Territoriale, Ville de Bolzano	27 février 2013, Bolzano
entretien 45	Membre du comité « Salviamo la Stazione », ex-dirigeant FS	28 février 2013, Bolzano

entretien 46	Urbaniste, Sistema SNC (coauteur du Ferroplan)	28 février 2013, Bolzano
entretien 47	Architecte, chercheur contractuel, Institute for Regional Development and Location Management, European Academy of Bozen/Bolzano, (Eurac)	1 ^{er} mars 2013, Bolzano
entretien 48	Architecte, directeur de la Direction Pianificazione e Sviluppo del Territorio, membre du Conseil d'administration de la société de projet ABZ, enseignant contractuel au Politecnico di Milano	1 ^{er} mars 2013, Bolzano
entretien 49	Architecte, Responsabile Unico del Procedimento, société de projet ABZ	4 mars 2013, Bolzano
entretien 50	Ingénieur, <i>project manager</i> de la société de projet ABZ, président, puis vice-président de Trentino Trasporti (2010 —), ex-dirigeant Direction de l'infrastructure devenue RFI (1975-2010), administrateur délégué, BBT (2006-2010)	4 mars 2013, Bolzano
entretien 51	Présidente du groupe écologiste, présidente de la Commission Mobilità, Ville de Bolzano, conseillère au parlement de la Province de Bolzano, doctorante Université de Trento	7 mars 2013, Bolzano
entretien 52	Directrice du service Pianificazione Territoriale, département Natura, Paesaggio e Sviluppo del Territorio, Province de Bolzano, présidente honoraire European council of spatial planners (ECTP)	8 mars 2013, Bolzano
entretien 53	Architecte, agence Azzolini & Kompatscher, membre du Conseil d'Administration de la société de projet ABZ (représentant de la Ville de Bolzano), président de la Fondazione Architettura	11 mars 2013, Bolzano
entretien 54	Ingénieur, Bureau d'étude Promatek	11 mars 2013, Bolzano
entretien 55	Architecte, adjoint à l'urbanisme (2010 —), Ville de Bolzano	13 mars 2013, Bolzano
entretien 56	Professeur d'économie territoriale, Politecnico di Milano. Membre du jury du concours international de l'Areale (2010)	21 mars 2013, Milan

Entreprises ferroviaires

Réseau ferré de France

N°	Organisation de rattachement et fonction	Date et lieu
entretien 57	Architecte, chef de projet aménagement, Direction de l'aménagement et de l'immobilier d'Ile-de-France, RFF	30 mars 2012, Paris
entretien 58	Chef de projet Clichy Batignolles, Direction de l'aménagement et de l'immobilier d'Ile-de-France, RFF	11 mai 2012, Paris
entretien 59	Chef du service Aménagement et Patrimoine, Direction du foncier de l'immobilier, RFF	30 juillet 2012, Paris
entretien 60	Ingénieur, chef de projet, Direction du patrimoine, RFF	31 août 2012, Paris

(aujourd'hui directeur des opérations dans un cabinet de conseil).

entretien 61	Chef du service aménagement et patrimoine, Direction régionale Bretagne — Pays de Loire, RFF	12 septembre 2012, Nantes
entretien 62	Chef de service gestion du réseau, Direction régionale Bretagne — Pays de Loire, RFF	13 septembre 2012, Nantes
entretien 63	Ingénieur, Directeur des investissements et de la maintenance et directeur du projet de LGV Atlantique (ex-délégué Régional Pays de la Loire), RFF	18 mars 2014, Paris

Société nationale des chemins de fer français

N°	Organisation de rattachement et fonction	Date et lieu
entretien 64	Chargé d'opération Saussure (Clichy Batignolles), société d'aménagement Espaces ferroviaires (SNEF), SNCF	22 mars 2012, Paris
entretien 65 entretien 66	Chargé de mission Clichy Batignolles, Direction de l'immobilier, SNCF	10 avril 2012 et 11 juin 2013, Paris (entretien réalisé avec Etienne Riot)
entretien 67	Directeur d'opération délégué Clichy Batignolles, Gestionnaire d'infrastructure délégué, SNCF	30 avril 2012, Paris
entretien 68	Directeur de l'immobilier, SNCF	26 juin 2012, Paris
entretien 69	Délégué syndical régional (Pays de la Loire) et représentant au comité d'entreprise régional, CGT, SNCF	11 septembre 2012, Nantes
entretien 70	Responsable du pôle cession, Département transactions, Direction de l'immobilier, SNCF (a) Chargé d'étude, Département transactions, Direction de l'immobilier, SNCF (b)	27 septembre 2012, Paris
entretien 71	Directrice générale (2009-2012), SNCF Gares et Connexions, Directrice générale déléguée Stratégie et Développement du groupe (2012-2014), Directrice générale de la branche SNCF immobilier (2015 —)	13 octobre 2012, Paris (entretien réalisé par Etienne Riot et préparé conjointement)
entretien 72	Architecte, chargée de projet, Pôle valorisations, Direction de l'immobilier, SNCF	20 janvier 2014, Paris

Ferrovie dello Stato Italiane

N°	Organisation de rattachement et fonction	Date et lieu
entretien 73	Architecte, chargée de projet Scali Ferroviari de Milan, FS Sistemi Urbani (Polo Territoriale Nord)	14 décembre 2012
entretien 74		10 janvier 2013, Milan
entretien 75	Ingénieur, responsable du Polo Territoriale Nord Sistemi Urbani	23 janvier 2013, Milan
entretien 76	Ingénieur, responsable du bureau « Milan », Ferservizi (Zone Nord-Ouest), FS	28 janvier 2013, Milan
entretien 77	Dirigeant de l'Asse Orrizontale, Direction Commerciale ed Esercizio Rete, RFI, FS (a) Ingénieur, agent de l'Asse Orrizontale de la Direction Commerciale ed Esercizio Rete, RFI, FS (b)	6 février 2013, Milan
entretien 78	Agent de la Direction Investimenti, RFI (Milan), FS	7 février 2013, Milan
entretien 79	Délégué syndical CGIL Alto Adige, FS	5 mars 2013, Bolzano
entretien 80	Ingénieur, responsable des services d'ingénierie Vérone, RFI, FS	22 mars 2013, Vérone
entretien 81	Dirigeant de l'Asse Orrizontale, Direction Commerciale ed Esercizio Rete, RFI, FS	25 mars 2013, Milan
entretien 82	Ingénieur, chef de projet Scali Ferroviari de Milan, Sistemi Urbani, FS	7 octobre 2013, Rome
entretien 83	Ingénieur, directeur général Sistemi Urbani, FS	7 octobre 2013, Rome
entretien 84	Ingénieur, chef du projet Areale Bolzano, Sistemi Urbani, FS	7 octobre 2013, Rome
entretien 85	Responsable de l'unité Progettazione funzionale, chef du projet ferroviaire (piano del ferro) Areale Bolzano, service Pianificazione e sviluppo servizi, Direction Commerciale ed Esercizio Rete, RFI (Rome), FS	8 octobre 2013, Rome

Services centraux et déconcentrés de l'État

France

N°	Organisation de rattachement et fonction	Date et lieu
entretien 86	Directrice de projet, Département foncier, Délégation à l'action foncière et immobilière, ministère de l'Écologie, du Développement durable et de l'Énergie	23 Mars 2012, La Défense
entretien 87	Directeur général, SOVAFIM (ancien directeur des financements et des programmes de RFF)	2 avril 2012, Paris
entretien 88	Chargé des projets structurants, France Domaine, Direction générale des finances publiques, ministère du Budget (a)	25 avril 2012, La Défense

entretien 89	Ingénieur, directeur adjoint, DREAL Pays de la Loire, ministère l'Écologie, du Développement durable et de l'Énergie	12 septembre 2012, Nantes
entretien 90	Chargé d'étude, bureau des opérateurs de transport ferroviaire, Direction générale des infrastructures, des transports et de la mer, ministère de l'Écologie du Développement durable et de l'Énergie	22 janvier 2014, La Défense

Italie

N°	Organisation de rattachement et fonction	Date et lieu
entretien 91	Ingénieur, responsable Settore servizi tecnici, Ufficio provinciale di Milano, Agenzia delle Entrate	18 janvier 2013, Milan
entretien 92	Service des entreprises publiques non cotées, Direction Finanza e Privatizzazioni, Département du Trésor, Ministero delle Finanze	8 octobre 2013, Rome
entretien 93	Architecte, chef de la Divisione 4 (gestione del patrimonio immobiliare), Direzione Generale per le Infrastrutture Ferroviarie e l'Interoperabilità, Dipartimento per le Infrastrutture, gli Affari Generali e il Personale, Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti	9 octobre 2013, Rome
entretien 94	Architecte, responsable de la Divisione 5 (coordinamento dell'assetto del territorio. programmi e progetti europei di sviluppo spaziale ed urbano), Direzione Generale per lo Sviluppo del Territorio, la Programmazione ed i Progetti Internazionali, Dipartimento per le infrastrutture, gli affari generali ed il personale, Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti	3 septembre 2014, Rome (entretien téléphonique)

Annexes

Annexe 1 : chronologie des projets de reconversion des sites ferroviaires

Clichy Batignolles

1837	Ouverture de la ligne Paris-Le Pecq, premières installations ferroviaires aux Batignolles.
Années 1850	Les Batignolles sont un site industriel et ferroviaire complet (fonctions d'entretien, de triage, de fret, gare de voyageurs, production industrielle), le plus important de la région parisienne.
1909	Rachat de la compagnie de l'ouest par le Réseau de l'État. Travaux de modernisation et d'électrification.

1965-1975	Fermeture du dernier dépôt (1967), ouverture du centre informatique Suassure (1969), construction des tours de logements cheminots (1975), conversion d'une partie des emprises en activités routières (logistique, concessionnaires, hôtellerie).
1978	Modification et prise de contrôle de l'opération Saussure par la Mairie de Paris et inscription du site des Batignolles dans le SDAU-POS.
1991-1995	Inscription du site des Batignolles dans la charte d'aménagement de Paris (1992) et dans le schéma directeur de la Région Ile-de-France (1995). Lancement de l'opération Hauts-de-Malesherbes (nord-ouest du site, 1991), inscription dans le protocole de mobilisation du foncier de la SNCF et de la RATP (1994), mise en œuvre opérationnelle (1995).

2000	Proposition de l'APUR de localiser aux Batignolles le village olympique, dans le cadre de la candidature de Paris au 29 ^e Jeux olympiques.
2001	Election de Bertrand Delanoë à la Mairie de Paris à la tête d'une majorité plurielle. Ouverture des discussions entre la Mairie de Paris, l'État, la Région, la SNCF et RFF. Commande d'études d'aménagement à l'APUR par les adjoints à l'urbanisme et aux transports.
2002	Déclaration d'intention d'aménager votée au Conseil de Paris. Lancement d'un concours d'urbanisme et mandat d'études à la SEMAVIP.
2003	Sélection des Batignolles pour la localisation du village olympique dans le cadre de la candidature de Paris aux 30 ^e Jeux olympiques. Rapport ministériel « Pommellet » préconisant la construction de 3000 logements sur le site des Batignolles.
2004	Première étude technique et financière des reconstitutions ferroviaires réalisée par la SNCF. Promesse de vente des terrains ferroviaires de la ZAC Cardinet-Chalabre (sud-est du site).
2005	Création de la ZAC Cardinet-Chalabre. Echec de la candidature parisienne pour l'organisation des Jeux olympiques.
2006	Signature de la convention globale d'objectifs entre la Mairie de Paris, la Préfecture, RFF et SNCF. Signature du protocole de cession des terrains entre la Mairie de Paris, RFF et SNCF.
2007	Création de la ZAC Clichy Batignolles et désignation de la SEMAVIP pour son aménagement. Protocole entre la SNEF et la Ville de Paris pour l'aménagement du lotissement Saussure.

2008	Inauguration de la première tranche du parc Martin Luther King. Réélection de Bertrand Delanoë.
2009	Annnonce de l'implantation du nouveau Tribunal de grande instance et de la Direction régionale de la police judiciaire de Paris et du prolongement de la ligne 14 du métro sur le site des Batignolles. Lancement de la procédure de révision simplifiée du Plan local d'urbanisme pour le « déplafonnement » des hauteurs dans la ZAC. Projet lauréat de l'appel d'offres « Nouveaux quartiers urbains » (écoquartiers), lancé par la Région Ile-de-France.
2010	Création de la SPLA Paris Batignolles Aménagement dirigée par Didier Bailly et transfert des personnels et des permis d'aménager de la SEMAVIP à Paris Batignolles Aménagement. Annulation du programme d'équipements publics et du contrat de concession d'aménagement à la SEMAVIP par le tribunal administratif.
2012	Signature du partenariat public-privé entre l'Etablissement public du palais de justice de Paris et Bouygues pour la construction du Tribunal de grande instance. Livraison des premiers programmes de logement.
2014	Election d'Anne Hidalgo à la Mairie de Paris. Ouverture de la seconde tranche du parc Martin Luther King et achèvement des travaux de la dalle de couverture des installations ferroviaires.

Nantes État

1830-1840	Premières hypothèses d'implantations ferroviaires sur la Prairie-au-Duc (ouest de l'Île de Nantes).
Années 1870	Ouverture du site (1876) par la Compagnie des chemins de fer nantais et rachat par le Réseau de l'État (1878).
Années 1900	Travaux d'agrandissement du site de Nantes État.
1930-50	Travaux de réorganisation de l'étoile ferroviaire puis de spécialisation des sites dans le contexte de l'unification des réseaux de l'État et de l'Ouest.
1959	Arrêt de l'activité voyageurs de la gare de Nantes État.
1970-1980	Diminution de l'activité de fret et fermeture des connexions avec les entreprises de l'Île de Nantes dans le contexte de la désindustrialisation de ce secteur et de fermeture des chantiers navals.
1988	Sur pression d'une association de sauvegarde du patrimoine, la mairie refuse le permis de démolir le bâtiment voyageurs de la gare de Nantes État demandé par la SNCF. Rachat du bâtiment par la société d'aménagement du département (1992), transformation en maison des syndicats (ouverture 1998). Election de Jean-Marc Ayrault à la Mairie de Nantes (1989).
1992	« Etude exploratoire pour l'aménagement de l'île Saint-Anne » incluant Nantes État dans le projet de renouvellement urbain de l'Île de Nantes.
1995	Inscription du site dans le « Projet 2005 » du District de l'agglomération nantaise (Communauté urbaine).
1999	Sélection du « Plan-guide » d'Alexandre Chemetoff à l'issue de la consultation d'urbanisme.

- 2001** Création de la Communauté urbaine de Nantes et création d'une « mission Ile de Nantes » en son sein. Deuxième réélection de Jean-Marc Ayrault.
- 2002** Présentation du programme 2001-2007 de l'Ile de Nantes qui ne comprend pas Nantes État.
- 2003** Création de la SAMOA sous la forme d'une Société d'économie mixte et sous la direction de Laurent Théry.
Étude logistique « Samarcande » pilotée par l'Association communautaire de l'estuaire de la Loire dans le cadre du Contrat de plan État-Région qui préconise le transfert des installations de Nantes État au Grand Blottereau.
- 2004** Création de la ZAC de l'« Ile de Nantes »
- 2005** Signature du protocole d'accord entre la SNCF, RFF et la Communauté urbaine.
Promesses de vente des terrains Calberson et RFF désaffectés à la SAMOA.
- 2006** Conclusions de l'étude de l'Association communautaire de l'estuaire de la Loire préconisant la création d'un pôle logistique au Grand Blottereau.
- 2007** Cessions foncières de terrains désaffectés de RFF et de la SNCF à Nantes Métropole Aménagement et à la SAMOA. Lancement de l'étude de transfert des installations ferroviaires sous maîtrise d'ouvrage RFF dans le cadre du Contrat de plan État-Région 2007-2013.
- 2008** Officialisation du projet de regroupement du Centre hospitalier universitaire de Nantes sur le site de Nantes État. Transformation de la SAMOA en Société publique locale d'aménagement.
- 2010** Remise du rapport final de l'étude de transfert des installations ferroviaires.
Départ de Laurent Théry. Fin du contrat de maîtrise d'œuvre d'Alexandre Chemetoff.
- 2012** Présentation du nouveau « Plan-guide » des urbanistes UAPS et Marcel De Smets.
Relance d'une étude de transfert des installations ferroviaires de Nantes État au Grand Blottereau écartant l'hypothèse du pôle logistique. Négociation des terrains ferroviaires de l'opération Prairie-au-Duc Sud.
- 2014** Création de la ZAC « sud-ouest ». Abandon de l'implantation du Centre hospitalier universitaire sur le site de Nantes État.

Scali de Milan

- 1864** Inauguration de la première gare Centrale.
- 1883** Nationalisation de la compagnie de l'Alta Italia des Rothschild. Ouverture du site des Varesine. Premiers projets de réorganisation de l'étoile ferroviaire de Milan.
- 1905** Création des Ferrovie dello Stato. Imposition du projet de l'opérateur public pour la réorganisation de l'étoile ferroviaire de Milan.
- 1910** Travaux de réorganisation de l'étoile ferroviaire : création de la ceinture ferroviaire, du site de Farini et de la nouvelle gare Centrale.
-
- 1955** Premier projet d'aménagement du site des Varesine.
- 1975** Classification de plusieurs sites ferroviaires comme futurs espaces verts dans le nouveau Plan régulateur général contestée par les Ferrovie dello Stato.
- 1984** Lancement du Programme directeur pour le Passante qui relie la reconversion de grands sites

ferroviaires à un projet de transport ferroviaire de type Réseau Express Régional. Vente des terrains des Varesine à un promoteur par le ministre des Transports contre la volonté de la municipalité. Début de la construction des tours Garibaldi sur une emprise ferroviaire contre la volonté de la municipalité.

- 1994** Proposition d'un « Masterplan » pour les grandes emprises ferroviaires désaffectées de Milan (les « *Scali* ») par Metropolis, filiale immobilière des Ferrovie dello Stato, rejetée par la municipalité.
-
- 2001** Publications du Piano Urbano per la Mobilità et Documento d'inquadramento qui relie (sur les plans urbanistique et financier) la transformation des Scali au projet de tunnel ferroviaire du Passante 2.
- 2004** Déclenchement d'une « confrontation » sur les sujets de la reconversion des Scali et du Passante 2 avec les FS par les adjoints aux transports et au territoire de la Mairie de Milan. Classement du bâtiment de la douane du Scalo Farini en « bien culturel ».
- 2005** Signature d'un Accord-cadre entre la Mairie de Milan, la société mère des FS, RFI et Ferrovie Real Estate. Création de deux « groupes de contact » pour négocier les aspects programmatiques et ferroviaires.
- 2006** Lancement d'une étude de faisabilité du Passante 2 confiée à Metropolitana Milanese sur la base d'un accord entre la région, la province, la municipalité, FS et Ferrovie Nord Milano. Approbation municipale des documents préliminaires du PGT. Election de Letizia Moratti, changement de l'exécutif municipal. Remplacement des groupes de contact par un « groupe de projet » chargé de rédiger un « plan directeur ».
- 2007** « Accord intégratif » entre le maire de Milan et l'administrateur délégué de FS définissant les règles de la transformation des Scali insérées dans le PGT. Promotion de l'« Accord de programme » entre la Ville, la Région, FS et Le Poste Italiane.
- 2008** Désaccords entre les FS, la région et la municipalité au sujet du Passante 2, puis abandon du projet. Relance de l'Accord de Programme sur la base d'une modification des périmètres de mutabilité des emprises ferroviaires. Lancement de la Variante au Plan régulateur général.
- 2009** « Promotion » de la Variante, puis abandon de la Variante et intégration des Scali dans le Plan de gouvernement du territoire avec des droits à construire supérieurs à ceux prévus par la variante.
- 2011** Approbation du Plan de gouvernement du territoire. Election d'une municipalité de centre gauche qui rejette la délibération d'approbation du PGT de gouvernement du territoire.
- 2012** Approbation définitive du PGT incluant des modifications des indices de constructibilité et de la programmation du PGT.
-

Areale Ferroviario de Bolzano

- 1859** Inauguration de la gare de Bolzano et de la ligne du Brenner qui traverse les Alpes.
- 1905** Projet d'extension du site de l'Areale par la compagnie Südbahn, interrompu pendant la Première Guerre mondiale.
- 1919** Annexion du Sud-Tyrol par l'Italie et inclusion du réseau ferroviaire du territoire dans le réseau national des Ferrovie dello Stato.
- Années 1920** Programme d'extension de l'Areale dans le cadre des politiques fascistes d'italianisation (industrialisation, peuplement, urbanisme et architecture) de la ville de Bolzano et de
-

« pénétration ferroviaire » de la Province. Premiers projets de déplacement des installations ferroviaires dans la zone industrielle et aéroportuaire de la ville.

Années	
1970	Lancement du projet de tunnel du Brenner qui relance le projet de déplacement du site ferroviaire de l'Areale.
1980-1995	Projets de reconversion du site de l'Areale par la Province autonome, la municipalité, des acteurs économiques et la filiale immobilière des Ferrovie dello Stato (Metropolis)
1991-1995	Insertion du projet de reconversion dans les documents de planification de la municipalité et de la province.
1995-2000	Organisation de colloques, d'expositions et propositions de projets à l'initiative de la section locale de l'Institut National d'Urbanisme.
2000-2001	Élections municipales, Silvano Bassetti nommé adjoint à l'urbanisme. Groupe de travail paritaire (FS, Provincia, Ville) qui forge le principe d'échange « non monétisé » du foncier contre le financement du nouveau site ferroviaire.
2002-2004	Études préliminaires et publication du Ferroplan
2003	Délibération de la province validant le tracé de l'accès sud à la galerie du Brenner. Première prise de position de la société civile contre le déplacement de la gare. Demande de « monétisation » des terrains par Ferrovie Real Estate.
2004	Expression de demandes du monde universitaire et économique pour la mise à disposition des terrains de l'Areale pour leurs activités. Attribution de fonds du ministère des Infrastructures pour créer une société d'économie mixte (Società di Trasformazione Urbana) pour prendre en charge le projet d'aménagement.
2005	Crise et élections municipales. Politisation du projet dans le cadre de la campagne électorale, en particulier au sujet du déplacement de la gare.
2006	Signature du Protocole d'entente entre RFI, municipalité et province, qui reprend le principe de l'échange des terrains contre les nouvelles installations ferroviaires.
2007	Décès de Silvano Bassetti, adjoint à l'urbanisme et entrepreneur du projet. Insertion de l'article 55/bis dans la Loi provinciale n°13 du 11 août 1997 pour réaliser une transformation urbaine unitaire et fonctionnellement mixte sur l'Areale. Création de la société publique de projet ABZ et prise de contrôle du projet par l'exécutif provincial.
2008	Pétition du comité « Salviamo la Stazione » recevant 10 000 signatures contre le déplacement de la gare.
2009-2011	Préparation et déroulement du concours international pour le réaménagement du site.
2012	Recrutement d'un « project manager » au sein de ABZ. Lancement des études urbaines et ferroviaires du Masterplan.
2013	Approbation municipale et provinciale et présentation publique du Masterplan.
2014	Signature d'un protocole d'entente entre la municipalité, la province, RFI et Sistemi Urbani prévoyant la signature d'un accord de programme dans les 90 jours.

Annexe 2 : reportage photographique sur les lieux d'entretien

Où travaillent les acteurs des projets de reconversion de sites ferroviaires ? Lors de mes entretiens, j'ai pris l'habitude de photographier les bâtiments dans lesquels les personnes interviewées m'accueillent. Si le reportage photographique qui suit n'est pas exhaustif, il donne des informations sur les lieux des administrations et des sociétés qui fabriquent la ville : des palais des directions centrales milanaises, à l'architecture contemporaine des édifices de la nouvelle administration métropolitaine nantaise, des bureaux standardisés loués par RFF aux adresses prestigieuses de la SOVAFIM et de la SNEF, dans le quartier des grands promoteurs et gestionnaires d'actifs immobiliers parisiens.

Paris



Entretien 2 et 3 : Direction de l'urbanisme, boulevard Sully Morland



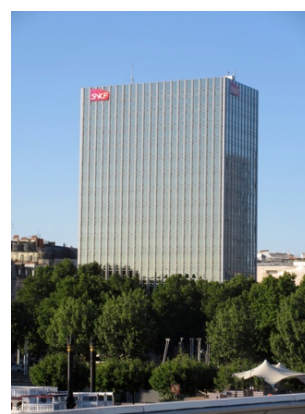
Entretien 6 : Mairie de Paris, Place de l'hôtel de ville



Entretien 5 et 9 : Siège de Paris Batignolles Aménagement



Entretien 68 : Siège de la SNCF, rue du Commandant Mouchotte



Entretien 65, 66, 70 et 72 : direction de l'immobilier de la SNCF, rue traversière



Entretien 67 : Gestionnaire d'infrastructure délégué SNCF, rue Traversière



Entretien 64 : SNEF, avenue Percier



Entretien 57 et 58 : Direction régionale Ile-de-France, RFF, quai Panhard Levasseur



Entretien 59 et 63 : RFF, Avenue de France



Entretien 90 : Ministère de l'Équipement, Grande Arche de la Défense



Entretien 86 : Direction à l'action foncière et immobilière, esplanade de La Défense



Entretien 87 : SOVAFIM, rue de la Ville l'évêque



Entretien 8 : Établissement public pour le palais de justice de Paris, rue du Château des Rentiers



Entretien 19 : Agence d'architecture UaPS, rue d'Hauteville

Nantes



Entretien 20 et 23 : Nantes métropole et AURAN, champs de Mars



Entretien 13, 14 et 15 : Nantes métropole, rue Vasco de Gama



Entretien 10 : Nantes métropole aménagement, avenue Carnot



Entretien 17 et 18 : SAMOA, quai François Mitterrand



Entretien 89 : Direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement, place Viarmes



Entretien 61 et 62 : Direction régionale Bretagne Pays de la Loire, RFF, rue Marcel Paul

Entretien 22 : Service planification, transports alternatifs, gares et infrastructures, Région Pays de la Loire, Place Gaston Defferre



Entretien 69 : CGT SNCF Pays de la Loire, boulevard Stalingrad



Entretien 11 et 12 : Laboratoire LAUA, Ecole nationale supérieure d'architecture de Nantes, quai François Mitterrand

Milan



Entretien 35 : Assessore De Cesaris, Palazzo Marino, Mairie de Milan, Piazza della Scala



Entretien 32 : Direzione Pianificazione, Mobilità, Trasporti, Piazza Fontana



Entretien 27, 28 et 40 :
Direzione Sviluppo del
Territorio del Comune di
Milano, Via Melchiorre Gioia



Entretien 26 et 37 : Palazzo
della Regione Lombardia,
Piazza Città di Lombardia



Entretien 91 : Agenzia del
Territorio, via Manin



Entretien 30 : Consiglio zona 9, Comune di
Milano, Villa Hanau



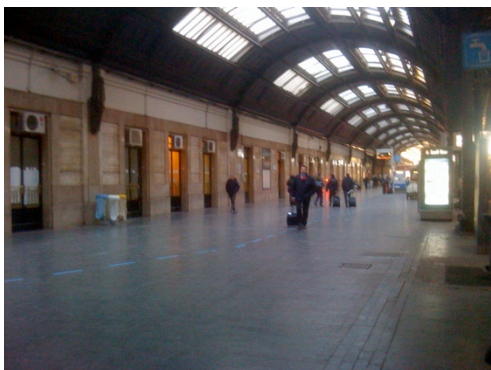
Entretien 33 : Metropolitana Milanese, via del
Vecchio Politecnico



Entretien 29 : Comune Sesto San Giovanni,
Piazza della Resistenza



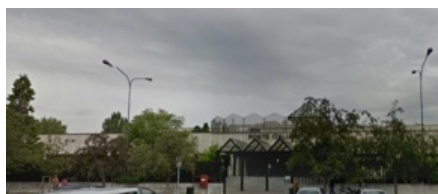
Entretien 36 : Palazzo della Provincia di
Milano, Viale Piceno



Entretien 73, 74, 75, 77, 78 et 81 : Stazione Centrale di Milano, Piazza Duca d'Aosta



Entretien 76 : Ferservizi, via Ernesto Breda, Milano



Entretien 31 : Poste Italiane, via Pindaro



Entretien 34 : Bureau d'étude Systematica, via Lovanio



Entretien 39 : Agence d'architecture Metrogramma, via Cadolini



Entretien 56 : Laboratorio ABC, Politecnico di Milano, Via Colombo



Entretien 38 : Bureau d'étude Goggi, via Lombardia

Bolzano



Entretien 55 : Comune di Bolzano, Piazza del Municipio



Entretien 44 : Comune di Bolzano, Direzione urbanistica, Vicolo Gruner



Entretien 43 : Centro Civico Centro, Piani, Rencio Comune de Bolzano, Vicolo Gumer



Entretien 49 et 50 : Società ABZ, Palazzo Widmann, Province de Bolzano, Place Silvius Magnago



Entretien 52 : Ufficio Pianificazione Territoriale, Provincia Autonoma di Bolzano, via Renon



Entretien 48 : Hôtel Laurin, via Laurin



Entretien 47 : Eurac, viale Druso



Entretien 79 : FILT CGIL Alto Adige, via
Raiffeisen



Entretien 80 : Direzione produzione RFI,
Piazzale 25 Aprile, Porta Nuova, Vérone



Entretien 51 : Südtiroler Grünen, via
Bottai



Entretien 45 : Comitato Salviamo la Stazione, via
Firenze



Entretien 53 : Agence
Azzolini & Kompatscher, via
Leonardo da Vinci



Entretien 46 : Sistema S.N.C.,
via Dante



Entretien 54 : Agence
d'architecture Promatek, via
della Rena

Rome



Entretien 82, 83, 84, 85 : Siège des FS, Piazza della Croce 1, Rome



Entretien 93 : Ministero Infrastrutture e Trasporti, Via Nomentana, Rome



Entretien 92 : Dipartimento del Tesoro, via XX settembre, Rome



Entretien 42 : Fondo Immobili Pubblici, Piazza del Gesù, Rome